

في الشَّرْقِ وَالْغَرْبِ

# تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ... والتنمية الاقتصادية

إعداد وتحرير  
ستيف. ه. هانكي

ترجمة  
محمد مصطفى غنيم  
مراجعة وتقديم  
د. شريف لطفي



دار الشروق



## تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص

... والتنمية الاقتصادية

في الشرق والغرب

الطبعة الأولى

١٤١٠ هـ - ١٩٩٠ م

Privatization and Development

Copyright © 1987 by the Institute for Contemporary Studies

جميع حقوق الطبع محفوظة

دارالشروق

الطبعة الأولى : ١٩٩٠ م - دار الشروق

SHOROK SHOROK UN : دار الشروق - لبنان

SHOROK SHOROK UN : دار الشروق - لبنان

SHOROK SHOROK UN : دار الشروق - لبنان

SHOROK SHOROK UN : دار الشروق - لبنان

في الشرق والغرب

# تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ... والتنمية الاقتصادية

إعداد وتحرير  
ستيف. ه. هانكي

ترجمة  
محمد مصطفى غنيم  
مراجعة وتقديم  
د. شريف لطفي

**دار الشروق**

بالاشتراك مع  
المركز الدولي للنمو الاقتصادي

تم نشر هذا الكتاب بالتعاون مع المركز الدولي للنمو الاقتصادي وهو مؤسسة لاتهدف للربح تأسست عام ١٩٨٥ لتنشيط المناقشات الدولية في السياسات الاقتصادية ، والبشرية . ويتبنى المركز دراسات ومؤتمرات ومنشورات بالتعاون مع شبكة دولية من المعاهد المائلة التي توزع منشورات المركز وأعضاء الشبكة الدولية على المختصين في أنحاء العالم .  
وتتركز أبحاث ومنشورات المركز في خمسة اتجاهات أساسية : - دراسات على مستوى القطاع - دراسات على مستوى الدولة . - دراسات في التنمية البشرية والشئون الاجتماعية . - البحوث المتنوعة . - اعادة الطبع والنشر .  
ويرتبط المركز بمعهد الدراسات المعاصرة ومركزه الرئيسى بينما بالإضافة إلى مقره بسان فرانسيسكو . كاليفورنيا .

243 Kearny street, San Francisco,

California, 94108 USA

Phone : (415) 961 - 5353 Fax : (415) 966 - 4878 .

المركز الدولي للتنمية الاقتصادية :

## تقديم

موضوع هذا الكتاب هو موضوع الساعة ، دوليا ومحليا ، شرقا وغربا ، وفي الدول المتقدمة والدول النامية ، على حد سواء . ولذلك يلزم التنويه بفضل ناشره « دار الشروق » لإصدار هذا الكتاب في الوقت الذي تشتد الحاجة فعلا إلى الإلمام بدقائق موضوعاته ، وبفضل مترجمه الكاتب الصحفي القدير الأستاذ محمد مصطفى غنيم الذي جمع بين دقة الالتزام بالأصل الإنجليزي وبين جزالة ووضوح التعبير باللغة العربية .

ويمتاز هذا الكتاب بأنه رغم تناوله لموضوع اقتصادي فني في المقام الأول ، فإنه يعرضه بأسلوب واضح وبسيط يصلح للقارئ المتخصص في علم الاقتصاد ، وفي نفس الوقت يصلح للقارئ المثقف المهتم بالموضوعات التي تشغل بال الرأي العام دون حاجة لأن يكون أصلا من المتخصصين في علم الاقتصاد . فهو يخاطب - إلى جانب الاقتصاديين المتخصصين - جمهور الرأي العام بمختلف فئاته من ناعبين وسياسيين ، ومسؤولين حكوميين ومستخدمين للخدمات الحكومية ، ومستهلكين ودافعي ضرائب ، ومدخرين ومستثمرين ، وعاملين ومديرين . وهو يوضح للمواطن الاتجاه العام الذي يسلكه التطور والتقدم في العالم الخارجي .

وموضوع الكتاب هو علاقة التنمية الاقتصادية بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . وهو التطور واسع النطاق الذي أسماه بعض الكتاب باللغة العربية بـ « التخصيص » أو « الخصخصة » . ويشمل هذا التعبير أشكالا متعددة من تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ، من بينها مايلي :

- ١ - بيع الشركات الحكومية بالكامل للجمهور وخاصة إلى العاملين بهذه الشركات .
- ٢ - التأجير طويل الأجل للأصول المملوكة للحكومة للقطاع الخاص ، وفقا لشروط مناسبة لتحقيق المصلحة العامة للجمهور وللإقتصاد الوطني .
- ٣ - طرح الخدمات الحكومية على القطاع الخاص للتعاقد على إدارتها مع الالتزام بالشروط المناسبة لحماية المستهلكين .

٤ - تصفية الوحدات الحكومية التي يثبت عدم صلاحيتها للاستمرار لعدم توفر جدوى اقتصادية منها والاستمرار تحملها بخسائر يدفعها في النهاية جميع المواطنين .

ويوضح الكتاب علاقة كل ذلك بالتنمية الاقتصادية ، مع بيان أمثلة لما تم في هذا الصدد في دول أخرى نامية ومتقدمة . وينتهي الكتاب من ذلك إلى أن عملية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص من شأنها رفع معدل النمو الاقتصادي ، ورفع مستوى جودة السلع أو الخدمة التي يتمتع بها الجمهور ، وتخفيض العجز في موازنة الدولة ومن ثم تخفيض عبء الضرائب وعبء التضخم على الجمهور وهما نتيجتان مترتبان على عجز موازنة الدولة . كما أنه يؤدي تدريجيا إلى زيادة الادخار القومي والاستثمار القومي ، نتيجة لفتح أبواب الاستثمار أمام المستثمرين ، فيخف ميلهم إلى الاكتناز في صورة الاحتفاظ بذهب أو بمقار أو بعملات أجنبية ، ويتحولون إلى الاستثمار المنتج . وارتفاع مستوى جودة السلع والخدمات وازدياد الإنتاجية من شأنه زيادة الصادرات وتدعيم القدرة على منافسة الواردات ، دون حاجة إلى أساليب الحماية المبالغ فيها ، مما يساعد على تحسين مركز ميزان المدفوعات وتخفيض الحاجة إلى الديون والمعونات الخارجية .

ويذهب إلى أن هذا كله من شأنه زيادة فرص التوظيف ومستوى الأجور والدخول الحقيقية . كما يشجع على دخول واستيعاب التكنولوجيا الحديثة ومسايرة العالم في هذا المضمار . وأخيرا فإنه ينشر ملكية الأسهم بين قطاعات كبيرة من صغار المستثمرين والمستثمرين مما يحقق عدالة اجتماعية أكبر واستقرارا اقتصاديا أفضل ، خاصة وأن عنصرا رئيسيا من عناصر عملية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص يتمثل في تسير امتلاك العاملين لأسهم الشركات الحكومية التي يعملون بها .

وهناك شروط فنية وأساسية لسلامة تنفيذ عملية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص . منها شروط عامة كضرورة ضمان قيام منافسة حرة مفتوحة حيث لا جدوى من تحويل شركة حكومية محتكرة إلى شركة خاصة محتكرة ، وضرورة تنشيط سوق الأوراق المالية .

وهناك أيضا شروط خاصة تتعلق بطبيعة كل مشروع ومن ثم مدى مناسبة شكل وتفصيلات تنفيذ عملية تحويل الملكية بالنسبة لكل مشروع بالذات .

فعملية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ليست إذن عملية سهلة ، وإنما هي عملية فنية مركبة ، تحتاج إلى خبرة خاصة واستراتيجيات مدروسة ، كما تحتاج إلى وقت ومراحل في التنفيذ . والموضوع كما أسلفنا هو موضوع الساعة دوليا وعمليا . فهو موضوع الساعة دوليا لأن السير على مقتضاه قائم فعلا في الدول الغربية المتقدمة كلها وعلى نطاق واسع . وهو قائم أيضا - ولو جزئيا - في الدول الشرقية وبخاصة دول أوروبا الشرقية بعد التحول الكبير الذي شهده العام الأخير في تلك الدول . وهو قائم أيضا في العديد من الدول النامية على نطاق يتسع عاما بعد عام .



وهو موضوع الساعة محلياً في إطار عملية الإصلاح الاقتصادي ، وبخاصة إصلاح القطاع العام ،  
التي اشتدت الحاجة إليها وشغلت بال الرأي العام في الآونة الأخيرة .  
وقتنا الله جميعاً إلى ما فيه الخير والتقدم لهذا الوطن العزيز .

القاهرة في ٩ يناير ١٩٩٠

د . شريف لطفى



## مقدمة

في السنوات العديدة الأخيرة ، أخذ الاهتمام بموضوع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص في الازدياد في كل من الدول المتقدمة والدول النامية . وتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص يقصد به التعاقد أو بيع خدمات أو مؤسسات تسيطر عليها أو تملكها الدولة إلى أطراف خاصين . وهناك أسباب كثيرة لذلك ، ولكن أكثرها أهمية تتعلق بالضغوط المتنامية على الميزانيات العامة ، وبالأدلة المطردة على أن النظام التنافسي للأسواق الخاصة تزيد الكفاءة ، وتنتج جودة أكبر بتكاليف أقل . وحتى الدول الاشتراكية أخذت تتأثر بهذه الحركة ، وظهرت على السطح ضغوط من أجل تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص في كل دول الكتلة الشرقية تقريباً .

وأصبح تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص أيضاً سياسة يسهلها إلى الانتشار بسبب الشكل الذي اتخذته كصورة متميزة عن الجهود الحكومية السابقة لالغاء تأميم المشروعات . وكان من الدوافع الكبرى لتأميم المؤسسات الخاصة ، الاعتقاد - سواء كان خاطئاً أم لا - بأن وجود مؤسسات خاصة كبيرة يركز السلطة والثروة في أيدي القليلين وبذلك يعرقل التزامات دول عديدة بالمساواة بين المواطنين .

وحيث كان هذا الإحساس قوياً ، كما هو الحال في بريطانيا مثلاً ، فإن الغاء التأميم اعتبر ببساطة خطوة إلى الوراء نحو إعادة تركيز الثروة . ومن ناحية أخرى كان تحويل الملكية للقطاع الخاص على الأقل كما حدث في دول عديدة ، قد غير مشاعر الكثيرين نحو الملكية الخاصة ، وذلك بالتنفيذ الواسع لبيع المؤسسات لأعداد كبيرة من الأفراد حملة الأسهم .

ولتوسيع الملكية الخاصة تضمينات سياسية هامة ، كما أنه يتفق أيضاً بطريقة هامة ومفيدة مع الاهتمام الخاص للمركز الدولي للنمو الاقتصادي بالتنمية البشرية . وفي بريطانيا ، حيث كانت الحركة قوية بصورة خاصة ، فإن هذا الجانب من تحويل العامة إلى الخاصة حفز نقل الملكية العامة إلى ظهور « رأسمالية الشعب » التي أوجدت جهازاً سياسياً قوية مؤيدة للملكية الخاصة حتى بين ناخبي حزب العمال .

وفي حين أنه من المستحيل بداية معرفة ما إذا كان هذا الاهتمام بتحويل الملكيات العامة للقطاع الخاص سوف يستمر ، فإنه مع ذلك موضوع يثير اهتماماً كبيراً في الوقت الراهن في أماكن عديدة . وهذا الكتاب الذي قام بإعداده ستيف هـ . هانكي هو نتيجة مؤتمر حول تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص عقد في واشنطن ، د . س في فبراير ١٩٨٦ تحت رعاية الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية . وقد درس المؤتمر - كما تظهر البحوث التي في هذا الكتاب - مجموعة واسعة من المسائل المتعلقة بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، واستكشف الأساليب العملية المستنبطة من تجارب حقيقية للدول معها . إن هذا الكتاب يرمي إلى أن يكون دليلاً عملياً حول تقنيات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . وهو أول مطبوعتنا عن هذا الموضوع الهام الذي سيظل موضع اهتمام مستمر للمركز وهو يستكشف استراتيجيات جديدة للتنمية .

**نيكولاس أُرديتو بارليتتا**

مدير

المركز الدولي للنمو الاقتصادي

الجزء الأول

تحويل الملكية العامة للخاصة  
في عالم التنمية



## تمهيد

يعتبر نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة في الدول المتقدمة أو النامية على السواء ، واحداً من أكثر المستجدات ثورية في التاريخ الحديث للسياسة الاقتصادية ، وقد جعلت منه مارجريت تاتشر جزءاً أساسياً من سياستها الاقتصادية في بريطانيا . وفي نوفمبر الماضي بدأ الفرنسيون برنامجاً لبيع كل أسهم ٦٥ شركة ومصرفاً مملوكة للدولة ، وهناك برامج كبرى لنقل الملكية العامة للملكية الخاصة تجري في دول نامية في كل مكان .. وحتى في «الجمهوريات الشعبية» في أفريقيا ، نجد أن دولاً مثل أنجولا ، وبنين ، والكونغو ، وتزانيا ، بدأت تحول نحو إدارة القطاع الخاص للمؤسسات غير الفعالة المملوكة للدولة .

ولشروع فكرة نقل الملكية العامة إلى الخاصة أصول مختلفة ، تعكس آمالاً مختلفة لدى أنصارها ، حيث يؤكد الكثيرون من الأنصار على الكفاءة ، إذ يرون في نقل الملكية العامة إلى الخاصة وسيلة لزيادة الإنتاج وتحسين الجودة ، وخفض تكلفة الوحدة المنتجة ، في حين يأمل آخرون في أن يؤدي هذا التحول إلى كبح نمو الانفاق العام ، وإلى تدبير الأموال التقديرية اللازمة لسداد ديون الحكومة ، وعمل غيرهم إلى ما يتضمنه هذا التحول من التأكيد بصفة عامة على المبادرة الخاصة والأسواق الخاصة باعتبارهما أنجح طريق للنمو الاقتصادي والتنمية البشرية ، وأخيراً فإن هناك مجموعة كبيرة تعتبر نقل الملكية العامة إلى الخاصة وسيلة لتوسيع قاعدة الملكية والمشاركة في المجتمع ، وتشجيع أعداد أكبر من الناس للشعور بأن لهم نصيباً في النظام .

ونقل الملكية العامة للخاصة - أو التخصيصية أو «التخصخصة» هل نقل الأصول وأعمال الخدمة العامة من أيدي القطاع العام إلى الخاص ، ومن ثم فإنها تشمل أنشطة تتراوح بين بيع مشروعات مملوكة للدولة ، إلى التحلل من بعض الخدمات العامة ليقوم بها متعاقدون خاصون كما في دولة كالولايات المتحدة ، حيث تمتلك الحكومة قطاعات اقتصادية قليلة - باستثناء الأراضي والموارد المعدنية والطاقة والغابات ، إلا أنه في دول أخرى متقدمة مثل بريطانيا وفرنسا ، وكذلك في أغلب الدول النامية ،

تحتك الحكومة جزءاً كبيراً من المشروعات الصناعية ، وهكذا توجد فرص كبرى في أغلب دول العالم لبيع الملكيات العامة المملوكة مباشرة للدولة والتي يديرها القطاع العام . وهذا الاتجاه إلى بيع القطاع العام هو السمة البارزة في كثير من المناطق في إطار التحول إلى الملكية الخاصة .

والسائل الذي يتعلق بنقل الملكية العامة للخاصة عديدة ، فإلى جانب القضايا الاقتصادية الواسعة ، يثير هذا النقل قضايا مالية (ما هي الاستراتيجية المالية التي ينبغي اتباعها لتحقيق هدف معين من نقل الملكية العامة للخاصة ؟) ، وقضايا تتعلق بحقوق الملكية من الناحية القانونية (هل الهيكل القانوني وخاصة فيما يتعلق بحقوق الملكية كاف لمساعدة برنامج ناجح لنقل الملكية العامة ؟) ، والهيكل الضريبي (هل يشجع نظام الضرائب امتلاك الأسهم العادية بواسطة الشركات الخاصة ؟) ، ثم أخيراً وبصفة خاصة الناحية السياسية . وبديهي أنه لعدد من الأسباب فإن الناحية السياسية هي أكثر هذه القضايا أهمية ، إذ أن العوامل السياسية هي التي ستحدد في النهاية ما إذا كان من الممكن تجربة مبادرة نقل الملكية العامة للخاصة ، ومن ثم فإن جزءاً هاماً من أية استراتيجية لنقل الملكية العامة للخاصة يتطلب التفكير من خلال خطة لتعبئة تحالف لصالح هذه العملية ، للتغلب على المعارضة المتوقعة من جانب الجماعات ذات المصلحة .

إن المقصود من هذا الكتاب أن يكون «دليلاً عملياً» بشأن نقل الملكية العامة للخاصة ، وقد قدمت البحوث التي يتضمنها في مؤتمر هام حول هذا الموضوع انعقد في فبراير ١٩٨٦ في العاصمة الأمريكية «واشنطن» تحت رعاية الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، وتولى تنظيمه معهد سيكيويا . وهو مؤتمر جدير بالاهتمام لأسباب عدة : أولاً لأن المشاركين الذين حضروه تجاوز عددهم ٥٠٠ جامعا من كل أنحاء العالم ، يمثلون مجموعة واحدة ونادرة من مختلف المهن والدول ووجهات النظر . ومن النادر أن تشترك مثل هذه المجموعة المتنوعة من الدارسين والسياسيين والبيروقراطيين من القطاع العام ، والمستثمرون الخاصون في مثل هذا الجهد . كما كان المؤتمر مثيراً للاهتمام لأن غرضه الرئيسي يمثل نقداً ضمنياً لبعض السياسات السابقة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية . وقد حفل بأصوات متزايدة تدعو للاعتراف بأن السياسات الاقتصادية الجديدة أهم كثيراً من أى شكل من المساعدات لتشجيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وقد نظمت البحوث في هذا الكتاب ، بحيث تنصب على مشكلات عملية تواجه دولاً ، تتبع - أو قد تود أن تتبع - استراتيجيات لنقل الملكية العامة للخاصة . ويبحث الجزء الأول بعناية الأسس التي تتعلق بالقضايا الواسعة للاقتصاد والقانون والسياسة ، والتي ينبغي أن تكون أمراً رئيسياً لأي جهد لنقل الملكية العامة للخاصة . أما القسم الثاني فإنه ينصب على قضية التخطيط الحاسمة ، ويبحث الثالث نقل الملكية العامة في سياق التنمية ، ويستكشف فرص نقل الملكية العامة للخاصة في الدول النامية ، ثم يبحث القسم الرابع أربع دراسات لحالات محددة ، أخذت من دول متقدمة ونامية .



ويعرض واضعو الكتاب مناقشات واسعة النطاق لكل من الجوانب النظرية والعملية لنقل الملكية العامة إلى الخاصة . وفي مواجهة أدلة ساحقة على فشل استراتيجيات التنمية التقليدية ، فإن نقل الملكية العامة للخاصة يقدم فرصة هامة للتحرك في اتجاهات جديدة .

وفي الفصول التالية ، يستكشف واضعو الكتاب مختلف نواحي التحدى الخاص بنقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة مع تبيان ما قد يصاحب ذلك من فرص ومزالق .

## نظرة عالمية شاملة لتحويل الملكية العامة للخاصة

يعد الانتشار العالمى لظاهرة الاهتمام بتقليل دور القطاع العام في الشؤون الاقتصادية الوطنية من ظواهر السنوات الأربع إلى الست الماضية . والتحرك المتنامي لنقل ملكية الصناعات والخدمات والمهيات العامة إلى الملكية الخاصة ، والفكرة المتغيرة عن دور الحكومات ، نتائج نزعة ذات طابع عملي ، فالقطاع المملوك للدولة لم ينجح ، والدعم الضخم للابقاء على المشروعات والخدمات الخاسرة تضيع على الدولة أموالاً ترداد ضخامة من سنة لأخرى ، بينما يزداد الاقتناع بأن المنظمين الخاصين يمكنهم إدارة الصناعات بشكل أكثر فاعلية ، وإدارة الخدمات بكفاءة أكبر ، وتفتتات للجمهور أقل مما تستطيعه الحكومة . وقد برزت أدلة تؤيد تفوق المشروعات الخاصة على الملكية العامة في مناطق عديدة بكل قارة . ويلخص هذا البحث بعض المساعي الجارية وما تحقق من نجاح في مناطق مختلفة .

### أوروبا :

قبل الكثير في النموذج المشرق لنقل الملكية العامة للخاصة الذي قدمته حكومة ممر تاتشر في بريطانيا . وتعتقد حكومة تاتشر ، بدافع من الرغبة في تعزيز نصيب الجمهور في ملكية أسهم المشروعات التي تتبعها الدولة ، وفي ادخال نظام المنافسة والسوق إلى مجالات كانت تحكمها الحكومة ، إن نقل الملكية العامة سوف يحقق كفاءة انتاجية أكبر وفوائد واسعة للمستهلكين . وقد أسفر البرنامج عن تحويل أكثر من ٨٥٠ ألف مستأجر إلى ملاك لمنازل كانت مملوكة قبلاً لسلطات الحكم المحلي ، كما تحققت سيطرة أغلبية خاصة على مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية البريطانية بعد طرح أسهمها للبيع ، وهو أمر لا يزيد عنه حجماً إلا بيع شركة الغاز البريطانية بعد ذلك بعامين ، مع التخلص من مجموعة متنوعة من المشروعات الأخرى ، تتراوح بين النقل على الطرق ، إلى الفنادق ومصنع للسيارات . وقد حقق أصحاب الأسهم الجدد في شركة الاتصالات

السلكية واللاسلكية البريطانية أرباحًا فورية على أسهمهم ، وتمنحت الخلفيات التليفونية تحسًا جوهريًا تحت الإدارة الخاصة . كما أسفرت عمليات نقلية الملكية العامة بالكامل إلى القطاع الخاص ، بالإضافة إلى عمليات خفض نصيب الحكومة في مشروعات أخرى عن حصول الحكومة على حوالى ٣٠ بليون دولار كمحصيلة لهذه العمليات خلال الثانية عشر شهرًا التى أعقبت بدء عمليات نقل ملكيتها العامة .

وفى خلال عامى ١٩٨٥ و ١٩٨٦ تم نقل الملكية العامة لشركات رولز رويس والغاز البريطانية ، والخطوط الجوية البريطانية وعدة مطارات . كما أدى التطوير الكبير فى سوق الأوراق المالية فى لندن والذى أطلق عليه اسم «الضربة الكبرى» وإلى خلق المنافسة المطلقة فى الأسواق المالية وإلى تحطيم الاحتكارات التى كانت موجودة فى تلك الأسواق ، وهكذا أطلق على هذه السياسة اسم «توفير الأسهم للجماهير» .. بل إن الطاقة الكهربائية ، التى كانت تعتبر احتكارًا طبيعيًا للدولة منذ عهد بعيد ، مطروحة للبحث من أجل نقلها للقطاع الخاص . ويسمح قانون الطاقة الصادر فى ١٩٨٣ للمؤسسات الخاصة بإقامة وإدارة محطاتها الخاصة للطاقة . وهناك شركات جديدة مهتمة بذلك . وقد أدت الحوافز الحكومية فى مجال الضرائب والخطط الخاصة بامتلاك الموظفين للأسهم ، واستمرار نقل الملكيات العامة للخاصة بنجاح كبير ، إلى زيادة عدد حملة الأسهم فى بريطانيا إلى أكثر من ثلاثة أضعاف منذ فوز المحافظين فى انتخابات ١٩٨٣ .

ونقل الملكية العامة للخاصة موضوع مدرج فى جدول أعمال دول أوروبية أخرى ، وإن لم يكن فى كل مكان بالدرجة التى تصورها بريطانيا . ففي إيطاليا تبذل جهود للتغلب على الخسائر السنوية لشركات إيرى التى تمتلكها الحكومة ، والتى من بين ممتلكاتها شركة «الفاروميو» للسيارات ، وتبلغ هذه الخسائر عدة بلايين من الدولارات سنويًا ، وذلك عن طريق بيع أجزاء من «إيرى» بالقراد . وبالإضافة إلى ذلك قامت الحكومة الإيطالية فى يونيو ١٩٨٥ ببيع أسهم شركة سبرى للاتصالات السلكية واللاسلكية وهى شركة رابحة حققت ما يساوى ٥٠٠ مليون دولار فى ذلك الحين فى أقل من عام ، كما باعت الحكومة ٢٠٪ من أسهمها فى الخطوط الجوية الإيطالية الحكومية . ومثلما حدث فى بريطانيا ، فتحت إيطاليا أسواقها المالية للمنافسة ، وتطالب بورصة الأوراق المالية الإيطالية «كونسوب» بأن تقوم الشركات المسجلة لديها بطرح ٢٥٪ من أسهمها كحد أدنى للجمهور كشرط لبقائها مسجلة فى البورصة .

ومن أجل تقليل خسائر المعهد الصناعى الوطنى الأسبانى ، صدر أمر بتخفيض عدد الشركات التى يسيطر عليها إلى حد كبير . وتوى الحكومة نقل ملكية أسهم الطاقة القومية للقطاع الخاص ، مع اغراء المؤسسات الأجنبية من الولايات المتحدة واليابان وبقية أوروبا على المساهمة فيها . وفى ١٩٨٥ أعلنت ألمانيا الغربية عن خطط لأنشطة مبدئية لنقل الملكية العامة للخاصة . وقد أدت إزالة

القيود الحكومية ، ووصول بنك استثمارية دولية إلى فتح سوق الأوراق المالية ، وإن كان المستثمرون الأجانب لم يتم استيعابهم تمامًا .

وقد بدأت عمليات نقل الملكية العامة للخاصة في فرنسا في نوفمبر ١٩٨٦ ، بعد ثمانية شهور فقط من انتخاب برلان يسيطر عليه المحافظون . وشملت المشروعات بيعًا عامًا لخمسين في المائة من أسهم «سان جوبال» وهي مجموعة لانتاج الدجاج ومواد خاصة مملوكة للحكومة . وبما يلت نظر أنه عند افتتاح التعامل التجاري في البورصة بعد شهر من هذا العرض ، كان سعر الأسهم قد ارتفع بنسبة ١٨٪ عن السعر الذي عرضت به . وكانت الخطوة الأولى التي اتخذها جاك شيراك رئيس الوزراء هي استبدال رؤساء أكثر من ١٢ بنكًا وشركة مملوكة للدولة بأشخاص يتعاطفون مع القطاع الخاص مما أثار انتقادات حادة ولكن اكتسبت كل برامج إلغاء التأمينات في أنحاء البلاد قوة دافعة ، وقد استهدفت عدة مؤسسات هامة : شركة التأمين الحكومية «أسورانس جنرال دي فرانس» ، والشركة العامة للتريكات التليفونية وهي شركة الاتصالات السلكية واللاسلكية المملوكة للدولة التي تورد من احتياجات القطاع العام ، و ٢٥٪ من احتياجات القطاع الخاص من معدات الاتصال السلكي واللاسلكي ، وكانت تعافى عجزًا سنويًا . ويعتزم شيراك أيضًا بيع الأسهم الحكومية في التلفزيون . ولدى تركيز خطط واسعة لنقل الملكية العامة للخاصة ، وأعد التشريع المناسب للتخلص من عدد من مشروعات الدولة ، غير أن ما تحقق يبعه فعلاً حتى الآن يقتصر على بيع حق تحصيل رسوم الطرق فوق جسر اليوسفور وسد كييان ، وقد طرح للبيع شركات للأسمدة والمخصبات مملوكة للدولة من بين مشروعات أخرى ... وكانت كندا قد عملت منذ بعض الوقت على خفض حصص الحكومة في بعض الشركات المملوكة للتاج (أي للدولة) للقطاع الخاص ، وخاصة شركة التنمية الكندية الضخمة ، التي أصبحت الآن في أيدي القطاع الخاص كلية تقريبًا . وفي العام الماضي شملت المبيعات التي تمت شركة كندا إير المحدودة (التي تصنع الطائرات) والتي كانت مملوكة للدولة ، وشركتين للنقل والمحطوط الجوية .

ولم تمر عمليات نقل الممتلكات العامة للخاصة في بريطانيا وغيرها بدون انتقادات . فقد اهتمت الحكومة البريطانية ببيع الأصول الوطنية باعتبارها مجرد وسيلة لزيادة الإيرادات تجنبًا لزيادة فئات الضرائب غير المستحقة سياسيًا . ووعدت المعارضة البريطانية بفسخ عمليات نقل الملكية العامة إذا جاءت إلى الحكم ، غير أن انتخابات يونيو ١٩٨٧ أظهرت أن جمهور الناخبين السياسيين الذي استفاد من نقل الملكية العامة أخذ في الازدياد ، وسيكون من الصعب والمكلف بصورة متزايدة الارتداد إلى الملكية العامة .

## الدول الأقل تقدماً :

ينعكس الاهتمام المتزايد في نقل الملكية العامة للخاصة في الدول الأقل تقدماً في ذلك العدد المتزايد من طلبات النصيحة والمساعدة الذي تلقتة بعثات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية خلال السنوات الثلاث الماضية لاعداد خطط لنقل الملكيات العامة . ومما يدل على اهتمام الدول الأقل تقدماً ، الأرقام التي ظهرت في برقية أرسلتها وزارة الخزانة الأمريكية إلى كل السفارات والبعثات في ابريل ١٩٨٥ ، وطلبت فيها معلومات في حالة مساعي نقل الملكية العامة في كل موقع . وتشير كل الإجابات الستين تقريباً . التي تلقتها الوزارة - فيما عدا أربعة - إلى أن بيع الاستثمارات العامة ونقل الصناعات والخدمات المملوكة للدولة للقطاع الخاص أمر تهتم به حكومات تلك الدول . وكان المبرر لهذا الاهتمام الذي ذكر في أغلب الحالات ، هو الضغوط المالية التي لا تحتمل نتيجة لأموال الدعم المستمرة . وكان واضحاً من الإجابات أن من العقبات الأساسية في وجه المزيد من نقل الملكية العامة بسرعة ، مجرد الافتقار إلى المعلومات عن كيفية السير في هذه العملية . وفي حالات كثيرة أيضاً ، ترى الحكومات أن بيع استثماراتها هو ببساطة مجرد الإعلان عن رغبتها في البيع والحدود على مشتر مناسب بالسعر الذي يكون مقبولاً منها . وكان من أصعب المهام التي واجهت البعثات ، اقناع حكومات الدول الأقل تقدماً بأن نقل الملكية العامة للخاصة يكون في الغالب عملية بسيطة . تحف بها الصعوبات .

وتسير مع عمليات نقل الملكية العامة جنباً إلى جنب ، المعونات التي تقدم لتنمية أسواق رأس المال بالدول النامية ، وتقديم تسهيلات للاقتراض ، واصلاح السياسة الاقتصادية الكلية ، حتى يتسنى للقطاع الخاص أن يتوسع . وينبئ اقناع الحكومات بأنها لن تكسب إلا القليل من نقل الملكية العامة للخاصة إذا كانت الصناعات مشمولة بالحماية من قوى السوق .

وفي بعض الدول لم يحرز القطاع الخاص نمواً كافياً ليقدم التمويل المحلي الضروري لشراء مؤسسات مملوكة للدولة . وقد تكون هناك معارضة للسماح بالبيع لمستثمرين أجانب خاصين ، إذا ما رؤى ذلك كأمر يؤدي إلى فقد السيطرة الوطنية على التنمية الصناعية ، ولابد من طمأنئة الحكومة بأن الأمر ليس كذلك بالضرورة . ومن الممكن الاستشهاد بأمثلة عن مشروعات مشتركة ناجحة لتبديد هذه المخاوف وفيما يلي نماذج لبعض المشروعات التي تم إنجازها :

## آسيا :

عدا بعض الحالات الاستثنائية ، فإن نقل الملكية العامة للخاصة في العالم النامي كانت ترقله عدم وجود أسواق رموس الأموال ولا سياً القانونية منها ، وكذلك محدودية وتسهيلات الاقتراض المتاحة للقطاع الخاص . وليس من الممكن حدوث نقل ملكية عامة إلى خاصة إلا إذا كانت هناك

رعوس أموال كافية في الأيدي الخاصة لإيجاد مشترين مجتمعين للمشروعات التي تتخلل عنها الدولة. وقد حدث تقدم جوهري في جنوب شرق آسيا في إيجاد مؤسسات مالية متطورة، وكانت نتيجة ذلك أن نقل الملكية العامة للخاصة حقق تقدماً مناسباً هناك أكبر مما حدث في بقية العالم النامي.

وثمة صعوبة ثانية تواجه دولاً عديدة، وهي أنه ليست هناك معرفة حقيقية بتفاصيل القطاع العام التابع لها. فقد قلمت وزارات عديدة التزامات بدون تنسيق مركزي، ونتيجة لذلك فإن الحكومة قد تجد أن لها مصالح مالية في مشروعات لا تمارس عليها أية سيطرة.

وفي جنوب شرق آسيا، أظهرت ماليزيا اهتماماً قوياً بصفة خاصة بنقل الملكية العامة للخاصة، ويرجع ذلك جزئياً إلى التهاذج التي قدمتها سنغافورة وهونج كونج ومن ناحية أخرى إلى اهتمام رئيس الوزراء. وقد باعت الحكومة أسهماً تمثل أقلية في رأس مال مؤسسة الخطوط الجوية الماليزية، ومن المتوقع أن تتخلل عن أغلبية الأسهم في ١٩٨٨ وبعد تجديد أسطول شركة الملاحة البحرية الدولية الماليزية، باعت الحكومة في عام ١٩٨٦ جزءاً منها كما باعت المرافق في مطار كلانج للقطاع الخاص، وكذلك تخلت عن أعمال الصيانة في السلاح الجوي الوطني الماليزي للقطاع الخاص. وكان التصرف الأكثر طموحاً هو التخلل عن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية الوطني، باستخدام النموذج البريطاني. وفي هذه الحالة - كما في حالات أخرى - حيث تنمو المشروعات الدولية بسرعة، تواجه الحكومة الحاجة إلى الاستئثار بقوة في تحديث نظام الاتصالات الوطني، وإلا تفقد جزءاً من زبائنها الذين يتجهون إلى استخدام أكثر كفاءة، ونقل الملكية العامة للخاصة هو البديل المنطقي لذلك.

وتعتمد تايلاند نقل نظام اتصالاتها السلكية واللاسلكية إلى القطاع الخاص وكذلك خطوطها الحديدية، وأنظمة النقل التي تديرها المجالس البلدية، وإن كانت هذه الخطط لم تصل بعد إلى مرحلة التنفيذ. وقد قررت الحكومة تقييد مشاركتها في قطاع البترول أيضاً، ويجري الآن بحث في مشروع لنقل ملكيته للقطاع الخاص. وبدأت حكومة الفلبين برنامجاً لإعادة بيع ٣٦ شركة مملوكة للهيئة القومية للتنمية، من بينها شركات التكرير والتسويق التي سبق الاستيلاء عليها من القطاع الخاص لمنع انبهارها بعد أن فشلت تحت إدارة القطاع الخاص سابقاً. وقد ألفت الرئيسة أكيينو وزارة الطاقة تماماً خلال شهرها الأول في السلطة مما يشير إلى رغبة صادقة في الحد من سلطة الدولة.

وفيما يتعلق بالدول الأقل تقدماً في المنطقة، اتخذت بنغلاديش خطوة كبرى نحو إعادة بيع مصانع الجوت التي أمت منذ أكثر من عشرة أعوام، كما تم إلغاء تأميم أكثر من ٤٠٠ من موجودات القطاع العام، من بينها الصحف وأسطول لصيد الأسماك، ومصانع للكوابيات وتصنيع الأغذية، و ٨٪ من أسهم شركة الصلب الهندية المملوكة للدولة، وبيع أربعة من

البنوك التجارية التي أمت، إلى القطاع الخاص. ومنذ ١٩٨٢ بدأت البلاد في إلغاء القيود الحكومية على الاستثمار ومنذ السبعينيات انخفض عدد المشروعات المملوكة للدولة من ٩٠٪ من الأصول الصناعية إلى ٤٠٪ ، وانخفض دعم الأغذية من ١٢,٥٪ إلى ٨,٥٪ من الميزانية القومية فيما بين ١٩٧٨ و ١٩٨٥ ، وفي خلال نفس الفترة انخفضت المعونات الزراعية من ١٠٪ إلى ٢,٤٪ .

وفي الشرق الأقصى ، خفضت اليابان قطاعها العام الصغير نسبيًا ، بالبيع الجزئي لشركة نيبون للبترول والمحاف ، وهي تعترم بيع خطوطها الجوية الوطنية ، والسكك الحديدية ، واحتكار التبغ . وتتوقع الحكومة أن تؤدي المنافسة إلى جعل هذه المؤسسات أكثر كفاءة وربحًا . وأخيرًا . فتحت ستار تحسين الاشتراكية ، بدأت حكومة جمهورية الصين الشعبية إصلاحات واسعة النطاق في الزراعة والصناعة بهدف تحسين الحافز الفردي والانتاجية الصناعية .

### أمريكا اللاتينية :

لنقل الملكيات العامة إلى الخاصة تاريخ متعكس إلى حد ما في أمريكا اللاتينية ، ففي شيل ، التزمت الحكومة العسكرية منذ وقت طويل بنقل الملكية العامة للخاصة ، ومنذ أكثر من عشرة أعوام ، تم بيع الجانب الأكبر من المؤسسات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص ، كما نقلت ملكية المدارس العامة إلى القطاع الخاص . ولم تكن النتائج دائمًا جيدة ، فقد فشلت مؤسسات عديدة وكان لابد للحكومة أن تنقذها ، غير أن التجربة استخدمت لدعم القطاع الخاص ، وأدت إلى إنشاء صناديق خاصة للمعاشات إلى جانب الصندوق الحكومي القائم .

وفي المكسيك ، أعلنت حكومة الرئيس ديلا مدريد في بداية حكمها بيع استثماراتها في ٢٣٦ شركة مملوكة للدولة ، وإن كان لم يطرح للبيع حتى الآن إلا أقل من مئة شركة ( رغم أنها تشمل فنادق كبرى ومؤسسات لصناعة السيارات ) وقد أشيرت تساؤلات حول جدية نوايا الحكومة ، إذ أنها رفضت بيع بعض الشركات التي كانت مؤهلة للوضوح للبيع استناداً إلى الحجج المألوفة عن أهميتها الاستراتيجية للأمن القومي . وحدثت خطوة أخرى هامة ، وهي تقديم أسهم غير محملة بالديون في صيف ١٩٨٦ . وقد تمت الموافقة على أسهم قيمتها حوالي ٧٠٠ مليون دولار ، وهناك أسهم قيمتها حوالي ٥٠٠ مليون دولار يجري الإعداد لها ، ويعتبر ذلك نجاحاً كبيراً للبرنامج . وفي الأرجنتين تقوم الحكومة المدنية بإعداد خطط لنقل الملكية العامة إلى الخاصة وإن كانت لا تزال في مراحلها الأولى . وتريد شركة البترول الفيدرالية نقل بعض حقوق إنتاج البترول للقطاع الخاص ، ولكنها لم تقرر بعد شروط ذلك . وقد تم طرح بعض الأصول الكيميائية للبيع . وفي أواخر ١٩٨٦ بدأ الرئيس راؤول ألفونسين برنامجاً للتحسين تضمن تقليل الإدارة المركزية ، وإنشاء

شركة قابضة لإدارة مشروعات الدولة وفقاً لمبادئ أكثر انجهاها نحو السوق وذلك في التعريفات والمعالجة. ويتطلب القانون الحصول على تفويض خاص من الكونجرس لبيع شركات الدولة الكبرى، في حين أنه لا يتطلب ذلك في حالة عدد من المشروعات ذات رؤوس أموال مختلطة.

وقد تمكنت كل من هندوراس وبنيلز وجامايكا من نقل ملكيات عامة إلى القطاع الخاص بمرآة خلال العامين الماضيين، حيث تم بيع مجموعة متنوعة من الاستثمارات العامة، وكذلك ترتيبات لتأجير مجموعة واسعة من الصناعات وقطاعات الخدمات.

### أفريقيا :

تسير عمليات نقل الملكية العامة إلى الخاصة في القارة الأفريقية ببطء أكثر بسبب الصعوبات المالية من ناحية، ونقص الدراية الفنية والتردد السياسي من الحكومات من ناحية أخرى. ويمكن القول بوجود سوق ناهضة لرؤوس الأموال في ثلاث مدن فقط من منطقة جنوب الصحراء الكبرى الأفريقية، وهي أبيدجان ونبروي وهراري. وتواجه الحكومات ضغوطاً متزايدة لتقليل عبء الدعم. وفي بعض الحالات ترفض البنوك التجارية تقديم قروض للحكومات أفريقية لأن مآليتها مستغرقة تماماً في خدمة الديون وفي مقابلة تكاليف الدعم للقطاع العام..

وفي غرب أفريقيا بذلت توجو أكثر الجهود نشاطاً في عمليات نقل الملكية العامة للخاصة. وهذه الدولة التي تديرها دكتاتورية عسكرية تتمتع باستقرار سياسي كبير رغم أنها واحدة من أفقر دول العالم، وليست بها بورصة للأوراق المالية، ومن ثم فإن بيع الشركات المملوكة للدولة يتم من خلال مفاوضات تضطلع بها الحكومة، وقد عرضت على المشتريين أولاً صفقات استئجار، وهو ما يتطلب إنفاقاً أقل لرؤوس الأموال عما يتطلبه الشراء الكامل، ثم أصبحت عمليات بيع الأصول ممكنة بعد ذلك، وتحت إدارة وزارة المشروعات الحكومية أصبحت كل مشروعات القطاع العام الخائنة والخمسين في الدولة مطروحة للبيع. وكان المشروع الأول هو بيع شركة الصلب الحكومية، وتبعه تأجير وحدة تكرير وتخزين البترول الحكومية لشركة أمريكية، كما تعاقدت الحكومة مع مديريين أوروبيين لإدارة بعض المشروعات. ومطروح للبيع حالياً ستوديو للتسجيلات، ومؤسسة للنقل بالشاحنات، وشركة لإنتاج الملح.

ويتساءل البعض عن حكمة بيع الأصول الحكومية في الدول النامية لمستثمرين أجنبين، ولكن من الدلالات الطيبة للاقتصاد في توجو أن رؤوس الأموال تفر بصورة متزايدة من الدول المجاورة متجهة إلى لومي عاصمة توجو. ونقل الملكية العامة للخاصة مجرد عنصر واحد في السياسة الاقتصادية الوطنية التي بدأت تؤتي أكلها. ولومي هي مقر أول بنك خارجي خاص في غرب أفريقيا لتحويل المشروعات الإقليمية. وفي يناير ١٩٨٧ لم تجد حكومة توجو ما يضطرها إلى طلب



إعادة جدولة ديونها لأول مرة منذ سنوات عديدة .

وقد أجرت اللجنة الخاصة المشكلة في كينيا لموضوع نقل الملكية العامة إلى الخاصة بحثاً خلال السنوات الثلاث الأخيرة للتخلص من بعض المشروعات العامة التي يتجاوز عددها ٤٠٠ في أنحاء الدولة ، والتي للحكومة أسهم فيها . وقد تأخر التقدم في هذا المجال بسبب التحفظات السياسية حول بيع المشروعات للمشتريين الوحيدين الممكن تقديمهم ، وهم يتمون إلى جماعات عرقية معينة ، أو مؤسسات أجنبية متعددة الجنسيات .

ويبدو أنه ، في المستقبل المنظور ، فإن الاحتمال الأقرب إلى النجاح سوف يتمثل في عمليات للتأجير ، والتعاقد لإدارة المؤسسات المملوكة للدولة ، مما يؤدي إلى تجنب الاتهامات السياسية بضياح السيطرة عليها . وأصبح تأجير إدارة الفنادق أمراً شائعاً ، كما هو الحال في النيجر وتنزانيا .

#### خاتمة :

أخذ العالم النامي يتطور بسرعة أكثر نحو تطبيق عمليات نقل الملكية العامة للخاصة ، وإيجاد وسائل لتخفيف دواعي القلق السياسي التي لا مفر منها بسبب تقليل دور الدول في الاقتصاد . وقد أمكن مقابلة قلق نقابات العمال من أن نقل الملكية العامة سوف يعنى فقدانهم لوظائفهم . وهناك تقبل أوسع من الرأي العام لمزايا نقل الملكيات العامة للخاصة . ورغم أن هذه العملية تجري ببطء ، وكثيراً ما تكون مصحوبة بالاحباط ، فقد بات واضحاً أن القطاع الخاص في دول عديدة قادر على أن يحل محل مشروعات حكومية تفتقر إلى الكفاءة وتخسر أموالاً كثيرة ، وذلك بإقامة مصانع أكثر حداثة تخدم مطالب المستهلكين بصورة أفضل ، مع تخفيف الضغوط المالية على الحكومة .

## بشائر تحويل الملكية العامة للخاصة

كثيراً ما التقي بفائمه من الأفكار التي يعتقد البعض أنها تغير العالم وتتضمن قائمتي بالتأكيد على موضوع نقل الملكية العامة للخاصة ، حيث أن فكرة نقل المشروعات المملوكة للحكومة إلى القطاع الخاص تحتاج دول العالم النامي وتغيرها ..

وهذا الكتاب ، هو نتاج مؤتمر دولي حول نقل الملكية العامة للخاصة ، عقد تحت رعاية الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في العاصمة الأمريكية واشنطن في فبراير ١٩٨٦ ، وقد اتم المؤتمر بالأهمية في ثلاث نواح : فقد اجتذب أولاً حوالي ٥٠٠ مندوب من ٤٦ دولة ، ولم يسبق أن التقي كل هذا العدد الكبير من صانعي القرارات والسلطات الفنية من مثل هذا العدد من الدول معاً في مكان واحد للمناقشة والتداول ، وأخيراً للعمل بشأن نقل الملكية العامة للخاصة ، وثانياً كان المؤتمر بمثابة احتفال مثير بالتغيير الذي يجري ، وقد أكد جورج ب . شولتز وزير الخارجية الأمريكي هذه النقطة عندما قال للمندوبين المشتركين أن المؤتمر يرمز إلى «ثورة في الفكر الاقتصادي ، وهي ثورة غير عادية» وفسر الوزير ذلك بقوله «لأنها عودة إلى مبادئ التزامنا بها ذات يوم ، ولكننا شردنا عنها ... إنها مبادئ الحرية الفردية والمشروعات الخاصة التي غيرت العالم في مائتي عام أكثر مما أحدثته كل التغييرات خلال الألفي عام السابقة» .. وأخيراً لأن المؤتمر كان أكثر من ممارسة ثقافية ، حيث وضعت فيه جداول أعمال لتعزيز عمليات نقل الملكية العامة يجري تنفيذها الآن في أنحاء العالم ..

لقد أصبح نقل الملكيات العامة إلى الخاصة هو الاتجاه السائد للتنمية ، نتيجة تحول تدريجي ولكنه عميق في المواقف في أنحاء العالم حول الدور المفيد للسوق الحرة والقطاع الخاص . وهذا التحول يقوم على أساس تجارب العالم الثالث ذاته ، إذ أن الدول النامية التي تعتمد على قوى السوق كمحرك لنظمها الاقتصادية ، أخذت بصفة عامة تنمو بسرعة أكثر من تلك التي لها اقتصاديات مخططة وموجهة والتي تسيطر عليها الدولة . فالاقتصاديات السوق تتضمن تنوعاً أكبر

ومرونة أكثر من الاقتصاديات الخاضعة للسيطرة . وقد وجدت دول كثيرة أن المشروعات المملوكة للدولة فشلت في إحداث معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي ذات الأثر الحاسم في التنمية . وقد تقبل زعماء العالم الثالث إلى حد كبير أدلة هذه التجربة ، وبدأوا في استنباط دروسها لرسم طرق جديدة نحو أداء اقتصادي أكبر لبلادهم .

إن نقل الملكية العامة إلى الخاصة هو نواة هذا الحوار المستمر . فهو يزيد من جودة السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها من السوق ، في الوقت الذي تبقى فيه مستجيبة لاحتياجات المستهلك ومطالبة . كما أنه يسمح للحكومات بخفض العجز الذي تعانيه بإنهاء موعات الدعم المكلفة التي تدفعها للابقاء على كيانات حكومية عاجزة . وعن طريق نظام توزيع الموارد طبقاً لقواعد السوق الحرة فإن عملية نقل الملكية العامة إلى الخاصة تخفف على المدى الطويل وظائف وفرصاً أكبر للجميع ، ونقل الملكية العامة إلى الخاصة يؤدي إلى اقتصاديات مفتوحة ومنافسة تنتج دخلاً أعلى ووظائف دائمة أكثر . وفي المجاز فإن نقل الملكيات العامة للقطاع الخاص يمكن أن يكون الخطوة المناسبة في الوقت المناسب لتحرير اقتصاديات الدول النامية من بطء النمو ، أو الركود الذي أصاب الكثير منها لفترات طويلة .

ونستطيع أن نخرج ببعض الاستنتاجات الواسعة من جهود نقل الملكية العامة التي بذلت حتى الآن :

أولاً : إن نقل الملكية العامة إلى الخاصة يمضي قدماً بسرعة أكثر ، عندما يعلن زعماء الدول النامية بوضوح التزامهم السياسي بالقيام بالإصلاح الاقتصادي .

ثانياً : إن نقل الملكية العامة إلى الخاصة لا يتأني في يسر ، إذ أن بيع الاستثمارات العامة قد يتعارض مع مصالح عناصر قوية داخل مجتمع ما ، كما أن كثيراً من المشروعات المملوكة للدولة ليست قادرة على البقاء اقتصادياً أو حالياً إلى حد يكفي لاجتناب المستثمرين . وكذلك فإن الخوف من المستثمرين الأجانب كثيراً ما يرسخ في ذهن بعض الحكومات والكيانات الحكومية ، مما يلقي شكوكاً على بعض عناصر نقل الملكية العامة للخاصة .

ثالثاً : إنه ليس هناك نموذجاً واحداً لبلوغ النجاح ، فعمليات نقل الملكية العامة قد تتراوح بين البيع الكامل لمشتري من القطاع الخاص ، إلى نقل ملكية الأسهم للعاملين ، ورغم عدم وجود مثال نموذجي يتلاءم مع كل المواقف ، فإن احتمالات نقل الملكية العامة إلى الخاصة تكون كبيرة في الدول التي لديها جهاز مالي يسهل نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص . رابعاً : حتى الدول المتقدمة مازالت تقوم بتجارب حول تحويل الملكية العامة إلى خاصة . فبريطانيا لا تزال في وسط برنامج واسع النطاق لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وقد تم تسليم 4٠٪ من قطاعها العام إلى مشروعات خاصة خلال السنوات الثلاث الماضية ، ومع ذلك

فإن الجدل مازال مستمراً لا في بريطانيا وحدها ، بل وفي إيطاليا وأسبانيا وأماكن أخرى في أوروبا ... وحتى الولايات المتحدة فإنها دولة لم تتبع بعد كل استثماراتها العامة وإن كانت في الطريق إلى تمام ذلك . فالأراضي العامة تطرح في المزاد ، وستند القروض يجرى تنفيذها . بل إن مكتب البريد الأمريكية توضع في أيدي القطاع الخاص ، وتجري المناقشات حول بيع الاستثمارات الحكومية هناك أيضاً .

وأخيراً فإن نقل الملكية العامة إلى الخاصة ليس مجرد تحويل المصانع أو الخدمات العامة إلى القطاع الخاص بل هو يعنى أيضاً تحرير السوق من العقبات مثل قيود الأسعار على المزارعين ، أو وضع حد أقصى لأسعار الفائلة على المقرضين والمقرضين ، وقد أدت هذه القيود في أغلب الأحوال إلى مزيد من الفقر ، ونحو الموارد بعيداً عن المشروعات الخاصة ، وهي عوامل قيدت النمو الاقتصادي في الدول النامية بصورة جذرية . وبعبارة أخرى فإن عمليات نقل الملكية العامة لا يمكن أن تجري من فراغ ، فالسياسات الاقتصادية الكلية مثل تقديم قروض للقطاع الخاص ، وإقامة هياكل لأسواق رموس الأموال ، وتقليل التنظيمات الحكومية أمور ضرورية لنجاح الملكيات العامة إلى الخاصة .

وقد قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بدور أساسي في الاستجابة لهذا الاهتمام العالمي بنقل الملكية العامة للخاصة ، وقد جعلنا من هذا الموضوع جزءاً هاماً من مبادراتنا للمشروعات الخاصة ، ومهدفها هو إيجاد مناخ مناسب للمشروعات الحرة في العالم النامي ، كما قدمت الوكالة معونات مالية وتقنية هامة لمساعدة الدول النامية على نقل الملكية العامة في اقتصادياتها ، وسوف تواصل الوكالة الدعوة إلى إجراء الإصلاحات الاقتصادية الرئيسية التي تشجع النمو القائم على قوى السوق ، كما أنها مستمرة في جعل نقل الملكية العامة إلى الخاصة عنصراً رئيسياً في سياسات حوارها مع حكومات الدول المضيئة . وسوف تواصل الولايات المتحدة العمل مع المجموعة المالية الدولية لاعتبار نقل الملكيات العامة بمثابة استثمار للنمو الاقتصادي في أنحاء العالم مستقبلاً .

وكان من نتائج المؤتمر أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أوقدت بثلاث إلى أربعين دولة للقيام بأنشطة لنقل الملكية العامة للخاصة بمعدل مرتين في المتوسط سنوياً . وسوف تواصل الوكالة العمل مع وزارتي الخزانة والخارجية الأمريكيتين لتشجيع بنوك التنمية متعددة الأطراف للعمل بصورة أكثر حرصاً في عمليات الاقتراض ونقل الملكية العامة وبيع الاستثمارات العامة إلى القطاع الخاص .

إن أساليب التنمية السابقة التي تقوم على بيروقراطيات حكومة كبيرة ومركزة ، وعلى اقتصاد تسيطر عليه الحكومة ، قد فقدت مصداقيتها بسبب فشلها ، في حين أن نقل الملكية العامة للقطاع

الخاص ينجح لأنه يركز على المنظم ، ويشجع المبادرة الفردية ، ويدعم السياسات التمشية في السوق . وقد أخذ عدد متزايد من الدول النامية يكتشف أن نقل الملكية العامة للخاصة يؤدي إلى نمو اقتصادياتها وإلى خلق فرص أكبر ، ومجالات أوسع لشعبها .



الجزء الثاني

أسس تحويل الملكية العامة  
إلى القطاع الخاص





رئيس مؤسسة بيرج وشركاه

الاستشارية في فيرجينيا

## دور بيع الاستثمارات العامة في النمو الاقتصادي

يعتبر نقل الملكيات العامة إلى الخاصة رد فعل للنمو السريع للحكومات في السنوات العشرين الماضية . وتظهر أرقام صندوق النقد الدولي أنه في المدة من ١٩٦٠ إلى ١٩٨٠ ارتفعت المصروفات العامة لأغلب الدول بمعدل يتراوح بين ٢ و ٣٪ سنوياً بالأسعار الحقيقية ولاسيما من ١٩٦٠ إلى ١٩٧٥ . وفي أوائل السبعينيات كانت هناك ١٣ دولة تنفق ما يقرب من ٣٠٪ من إجمالي ناتجها القومي في إطار القطاع العام . وفي نهاية العقد كان هناك أربعون دولة - أي حوالى نصف الدول التسعين التى يحتفظ صندوق النقد الدولي باحصائيات عنها - تنفق أكثر من ثلث إجمالي ناتجها القومي في إطار القطاع العام . وفي السبعينيات حدثت ثورة هائلة إلى حد ما تمثلت في تحويل الموارد إلى القطاع العام ، وفي الدول الأقل تقدماً اتسم نمو القطاع العام ، بنمو القطاع شبه الحكومي أى المشروعات المملوكة للدولة . وتكشف الأرقام أن :

- في المكسيك ، كان هناك ١٥٠ مشروعاً مملوكاً للدولة في بداية الستينيات وبحلول عام ١٩٨٠ كان هذا الرقم قد بلغ ٤٠٠ على الأقل ، ويتردد الحديث الآن عن حوالى ٦٠٠ مشروع مملوك للدولة .
- في البرازيل ، كان هناك حوالى ١٥٠ مشروعاً مملوكاً للدولة في بداية الستينيات ، وفي مطلع الثمانينيات كان هناك من ٦٠٠ إلى ٧٠٠ مشروع و...
- في تنزانيا كان هناك ٥٠ مشروعاً مملوكاً للدولة في منتصف الستينيات وفي أواخر السبعينيات كان هناك ٤٠٠ مشروع .

وتشكل المشروعات المملوكة للدولة الآن من ١٠٪ إلى ٢٠٪ من إجمالي الناتج القومي في كثير من دول العالم الأقل تقدماً ، وهى تسيطر على الصناعة في عدد كبير من الدول . ففي تركيا مثلاً ، فإن ٥٠٪ من القيمة المضافة تحدتها مشروعات التصنيع تمتلكها الدولة . والرقم في مصر هو ٨٠٪ وفي عدد قليل جداً من الدول الأكثر فقراً لا يقل الرقم عما بين ٣٠٪ إلى ٤٠٪ ويصدق نفس

الشيء على استثمارات رموس الأموال . والمشروعات المملوكة للدولة مسئولة الآن عن نسبة تتراوح بين ٢٠٪ و ٦٠٪ من إجمالي الانفاق للاستثمار في العالم الأقل تقدماً . وهذا الاتجاه موجود على اختلاف الابدولوجيات وأنواع الأنظمة الاقتصادية ، وسواء حدث ذلك في كينيا ، أو ساحل العاج ، أو البرازيل ، فإنه توجد هناك نفس الميول للتوسع في القطاع الحكومي ، ويصدق ذلك على كل الاقتصاديات الحكومية والاشتراكية أيضاً ، وقد شهدت كل الدول فعلاً توسعاً للقطاع العام والمشروعات المملوكة للدولة في الستينيات والسبعينيات .

وقد أصبحت الزيادة في حجم الدولة مشكلة كبرى وخاصة بالنسبة لمجموعة معينة من الاقتصاديات التي لا توجد لديها مصادر كثيرة للتنمية . ويزعم واضعو النظريات والسياسيون أن الشركات المملوكة للدولة كانت الطرف الأساسي لعمليات التحديث ولآسيا في التصنيع . وكان على الشركات المملوكة للدولة أن تتيج الموارد اللازمة للاستثمار ، وانتزاع السيطرة من المصالح الأجنبية التي كانت مكروهة في أغلب العالم . والشيء الذي يمكن الإحساس به الآن بطبيعة الحال ، هو أن هذه الشركات المملوكة للدولة ، والتي علفت عليها كل هذه الآمال قد فشلت . وازداد الشعور بأن هذه الشركات تستنزف الميزانية بدلاً من إنتاج موارد جديدة . وتبحث الحكومات في كل مكان عن وسائل جديدة لتعبئة الموارد واستخدام ما لديها بصورة أكثر فعالية . وقد دعم ذلك فكرة نقل الملكية العامة للقطاع الخاص .

والاندفاع لنقل الملكية العامة إلى الخاصة يأتي بأشكال متنوعة في أجزاء مختلفة من العالم ؛ ففي الدول الصناعية يأتي أساساً عن طريق بيع الاستثمارات العامة عن طريق نقل الملكية العامة وبيع الأسهم ، وفي الاقتصاديات الاشتراكية والمركزية التخطيط ، يأتي - في حدود ما تحقق في هذه الدول حتى الآن - في صورة تحرير النشاط الاقتصادي للأفراد . وأكثر مثال يلفت النظر بطبيعة الحال هي الصين ، ولكن من الممكن مشاهدة هذا الاتجاه أيضاً في الحجر واقتصاديات أخرى ذات تخطيط مركزي .

وفي الدول الأقل تقدماً هناك مزيج من الأساليب ، فقد حدثت عمليات بيع الاستثمارات العامة بطريقة الدول الصناعية ، حيث باعت الخطوط الجوية في سنغافورة نصيباً أساسياً من أسهمها في السوق الخاصة ، وكذلك فعلت ماليزيا بالنسبة لمرافق أحد موانئها الرئيسية . ويمرر بيع أسهم الأنظمة السلوكية واللاسلكية في دول عديدة بجنوب شرق آسيا ، للجمهور ، ولكن بيع الاستثمارات العامة مازال حدثاً نادراً في أغلب دول العالم الأقل تقدماً . وهناك حالات قليلة للغاية من نقل الملكية العامة للخاصة من النوع الذي يمكن وجوده في الدول الصناعية ، أي بيع الأسهم . والصورة الأكثر شيوعاً هي إعادة الملكية لأصحابها من القطاع الخاص ، وخاصة في بنجلاديش وبنغلاديش والذين يعتبران من أنصار هذه الطريقة ، وهناك ظاهرة مثالية يمكن أن نجدها في

كلتا الحالتين . فعندما أدت الحرب المؤلمة في بنجلاديش إلى تقسيم البلاد ، فر أصحاب المشروعات التي كانت موجودة في الجزء الذي تحول إلى بنجلاديش تاركين السيطرة على هذه المشروعات للدولة . وفي شيلي أسفرت الثورة السياسية هناك عن الاستيلاء على حوالي ٥٠٠ مشروع بصورة أو أخرى خلال فترة السنوات الثلاث من حكم اللندي في أوائل السبعينيات .

### مشكلات نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص :

منذ بضع سنوات ، أجريت دراسة لمحاولة تحديد دقيق لتطور عملية نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص في أنحاء العالم . وبعد أن تصفحنا كل ما كتب ، وتحدثنا إلى كل من يعرف شيئاً في هذا الصدد وجدنا أن ٣٠ عملية فقط لبيع الاستثمارات العامة تمت فعلاً في أفريقيا ، وحوالي ١٦٥ في أمريكا اللاتينية و ٢٥٠ في آسيا وذلك خلال العقد الأخير ، ومع استبعاد بنجلاديش وشيلي من هذه الأرقام فإننا نجد أن مائة حالة أو نحو ذلك فقط من بيع الاستثمارات العامة حدثت في أنحاء العالم . وهكذا ثار هذا السؤال : لماذا حدث مثل هذا العدد القليل من بيع الاستثمارات العامة في الدول الأقل تقدماً بالمقارنة بالدول الصناعية ؟ وعلى أية حال فإنك إذا أمسكت أية صحيفة يومية في أوروبا الغربية سوف تجد مقالين أو ثلاثة عن بيع مشروعات الدولة في إيطاليا ، والسويد ، وألمانيا ، واليابان ، وبطيحة الحال المملكة المتحدة بطة نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، ولكن القليل من ذلك حدث في الدول الأقل تقدماً .

واعتقد أن هذا راجع بشكل جزئي إلى حداثة الظاهرة ، ولكن هناك عوامل أخرى كانت تعمل أيضاً ، سأذكر ثلاثة منها : أولاً : أن الدافع إلى بيع الاستثمارات العامة يختلف إلى حد كبير في الدول الصناعية عنه في الدول الأقل تقدماً ، ففي الدول الصناعية يتضمن نقل الملكية العامة إلى الخاصة البحث عن إدارة أكثر ديناميكية . وهناك دوافع أخرى ، وإن كان الدافع الأساسي هو تقوية إدارة بعض الشركات العامة - وكثير منها حيوي لسلامة اقتصاد البلاد - حتى يمكنها تحقيق أداء أفضل . والقليل من الدول الأقل تقدماً تريد إدارة أفضل نشاطاً عن طريق نقل الملكية العامة للخاصة ، أما الهدف الأساسي لها فهو التخلص من المشروعات الخاسرة ، حيث أن هذه الحكومات مثقلة بصورة واضحة بأعباء مجموعة كاملة من المشروعات المملوكة للدولة التي لا تعمل جيداً ، مما يجعلها تستنزف الميزانية وكذلك القروض المتاحة . ومن هنا ينظر إلى نقل الملكية العامة للخاصة ، أو بصورة أكثر دقة ، بيع الاستثمار العام ، باعتباره وسيلة لتقليل هذه الأعباء المالية والتقليدية .

أما الفرق الثاني فإنه يتعلق بتوفر الآليات المناسبة لنقل الملكية العامة أو بيع الاستثمار العام . ففي الدول الصناعية ، تعد مسألة بيع الأسهم مسألة مالية أساساً ، إذ أنه بمجرد اتخاذ القرار

السياسي ، فإن الباقي يمضى بصورة سلسة . وتتضمن العملية اختيار بنوك الاستثمار المناسبة ، والحصول على التقييم الصحيح للأصول ، ثم وضع سعر جيد ، وطرح الشركة للبيع في سوق متقدمة لرؤوس الأموال عادة ، بل إن بيع الاستثمارات العامة يمكن أن يتخذ صورة بيع الحصص الكاملة للشركات المملوكة للدولة إلى إدارة هذه الشركات . ففي الدول الصناعية المتقدمة لا أهمية ولا مشكلة في تحديد من يشتري أصولاً حكومية ، في حين أن لها أهمية ساحقة في الدول الأقل تقدماً ، كما أن في هذه الدول أسواقاً هزيلة لرؤوس الأموال ، وعدد قليل من المشترين المحتملين للمشروعات الحكومية . وفي دول عديدة لا يعتبر الأجانب مشترين مقبولين لأسباب سياسية واجتماعية ، كما أن لدى بعض الدول قيوداً عرقية أيضاً ، وهناك تردد كبير في تنفيذ برامج لنقل الملكية العامة أو بيع الاستثمارات العامة خوفاً من أن يشتري الشركات أشخاص «غير مرغوب فيهم» :

والعامل الثالث : وهو ليس منعدم الصلة بطبيعة الحال بما سبق ذكره ، هو أن البيئة السياسية والاقتصادية في هاتين المجموعتين من الدول مختلفة إلى حد كبير . فالمشروع الحكومي في الدول الصناعية الذي يتقل للقطاع الخاص ، يجد نظاماً قانونياً جيداً ، وسوقاً للتنافس المعقول ، بلا قيود زائدة على الأسعار وملخظات الإنتاج ، وهيكلًا للتجارة الدولية مفتوح نسبياً ، أما الدول الأقل تقدماً فإن بها على العكس مما سبق تكوين قانوني متعصب حيال النشاط الخاص ، وقوانين عمل ذات قيود شديدة ، فيما يتعلق بمن يمكن استخدامه وفصله ، مع نظام كلي أو شبه كلي للحماية في القطاع الصناعي ، ووسائل مدعومة للحصول على القروض ، وحكومة تحدد الأجور ومستويات الأسعار ، وهذا الهيكل الاقتصادي يختلف في نوعه عما هو موجود في الدول الصناعية ، ويخلق مشكلات خاصة .

### صعوبات أخرى :

ولنستطلع مزيداً من الصعوبات في بيع الاستثمارات العامة في العالم الأقل تقدماً :

أولها : سبق لي ذكره ، وهو أن أغلب الحكومات تنوق أساساً إلى التخلص من المشروعات الخاسرة التي لا تحقق أية أرباح ، وقد لا تستطيع قط الحصول على أية أرباح ، ومن ثم فهي تستنزف الموارد العامة ومهارات الإدارة .

وثانيًا : أن عدد المشترين الذين لديهم رؤوس أموال محدود .

وثانيها : أن الكثير من الحكومات في الاقتصاديات الصغيرة لا يرى فائدة كثيرة في نقل أي احتكار للقطاع العام إلى القطاع الخاص ، حيث يمكن أن يصبح احتكاراً للقطاع الخاص ، والواقع أن هذا هو الحال بالنسبة لقطاع الصناعة في أغلب اقتصاديات العالم الصغيرة .

رابعها: من المهم ملاحظة أن جمهور المؤيدين السياسيين المحليين لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، ولاسيما بالنسبة لبيع الاستثمارات العامة ، صغير العدد في الكثير من الدول الأقل تقدماً ، فإذا نظرت إلى من يؤيد بيع الاستثمارات العامة أو يقف ضده سوف تجد أن المثقفين في كل العالم النامي تقريباً يعارضونه فضلاً ، إذ هم يعتبرونه تصفية لأصول وطنية لصالح سماسرة السلطة ، ويحتقدون أنها فكرة رهيبة ، كما أن العسكريين يعارضون غالباً نقل الملكية العامة للخاصة ، وذلك في أماكن مثل تركيا ، والبرازيل ، والأرجنتين ، حيث أنشأوا شركات عديدة مملوكة للدولة . وفي بعض الدول تدير وزارة الدفاع نصف القطاع الصناعي مما يجعلها تعارض بالتأكيد نقل الملكية العامة للخاصة . أما العمال سواء كان لهم تنظيم رسمي أو غير رسمي فهم يعارضونه أساساً لأن زيادة المستخدمين عن الحاجة مشكلة موجودة بطبيعتها في كل قطاعات الدولة ، وخفض عدد العاملين سيكون نتيجة بيع الاستثمار العام . وكذلك يعارضه البيروقراطيون لأسباب واضحة مرة أخرى ، فهم لا يريدون أن تقلص مصالحهم الخاصة . وفي عبارة موجزة ، ينبغي على المدير أن يبحث طويلاً وبقوة لايحاد جمهور من مؤيدي برنامج بيع الاستثمارات العامة ، وهذا هو جزء من المشكلة ، لأن القوى الرئيسية لنقل الملكية العامة إلى الخاصة كانت حتى الآن من الغريباء .. البنك الدولي وصندوق النقد الدولي .

وأخيراً ، فإنه من الانصاف أن نذكر أن المخاطر السياسية التي تتعرض لها أية زعامة تفتتح هذا الطريق كبيرة جداً ، إذ أن عملية بيع الاستثمارات العامة تتضمن اعتناقاً بالذنب ، حيث أن وجود عدد كبير من المؤسسات الكبرى التي تسبب عجزاً ضخماً يعني أن أخطاء رهيبة قد ارتكبت ... إن بيع الاستثمار العام إجراء سياسي شاق للغاية ، ولم تظهر غير القليل جداً من الحكومات استعدادها للقيام به . وهناك قصة تبين مدى ما فيه من صعوبة محتملة ... لقد أقيم في كينيا مصنع للميتافول/غازوهول تكلف بليون شلن كيني ، ولكنه لم يعمل قط . وكان أفضل عرض لشراء هذا المصنع هو خمسة ملايين شلن . وقبول مثل هذا السعر لهذه المجموعة الضخمة من الآلات والاعتراف علناً بأنه فشل فشلاً صارخاً سيكون أمراً بالغ الصعوبة ، وهو ما لم تفعله الحكومة بطبيعة الحال ! .

ورغم كل الصعوبات فإن عمليات نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص تحدث فضلاً . وبالإضافة إلى ذلك فهناك حالات تتخلل عن استثمارات عامة داخلية عديدة تجرى : فهناك مؤسسات أو مشروعات تتخلل عن الأنشطة الأقل ربحاً (أو أكثر خسارة للأموال) وعلى سبيل المثال ، فقد كان لدى ساحل العاج ١٢ مزرعاً للأرز في القطاع العام لم تكن قادرة على البقاء ومن ثم أغلق نصفها ، وتم تأجير النصف الآخر لشركات خاصة . وفي بنما أغلقت عدة مجمعات

لمصانع السكر غير الصالحة للبقاء . وفي دول أخرى تملت كثير من الخطوط الجوية ، التي كانت تنحسر أموالاً طائلة ، عن خطوطها الداخلية ، أو أجرت طائراتها لشركات خطوط دولية ، وقد أدى خفض النفقات إلى تقليل أعباء هذه المشروعات .

إن هذا النوع من التدخل عن الاستثمارات العامة الداخلية يزيل احتكارات مملوكة للدولة من السوق ويخلق امكانية للمبادرات الخاصة ، وهناك مشروعات تغلق أبوابها ببساطة وتتبدد تدريجياً ، حيث تنخفض موارد الميزانية ، ويقل إمكان الحصول على قروض من البنوك المركزية أو التجارية ، بينما يجرى الاستغناء عن الأشخاص تدريجياً خلال عام أو عامين ، وتحت ضغط التفتيش المالي والنقدي ، تضطر الحكومات إلى اتخاذ قرارات بشأن أية مشروعات تبقى ، ويتم إغلاق الكثير منها ... ففي تركيا مثلاً تم ذلك لواحدة من أقدم الشركات المملوكة للدولة ، وذلك بمجرد اعمال تقديم الائتمان إليها وفتح باب المنافسة في النشاط الذي تقوم به . وشركة اللحوم والأسماك التي كانت منذ ست أو سبع سنوات فقط تستخدم حوالي ٢٥٠ ألف شخص ، انكمشت الآن إلى حوالي مائة ألف فقط كما أصبحت تواجه منافسة نشيطة من المجازر الخاصة ، وهو ما لم يكن مسموحاً به من قبل .

وأخيراً فإن هناك عمليات نقل ملكيات عامة تجري من «الباب الخلفي» ... ففي مدغشقر على سبيل المثال ، يبدو على السطح أن القطاع الخاص لا ينمو كثيراً ، ولكن عندما تبدأ الحديث مع الناس ، تكتشف أن هناك تحولاً غير مركزي وغير معلن من القطاع العام إلى القطاع الخاص . فالفنادق تؤثر لإدارة خاصة . وقد دهشت عندما عدت إلى الفندق الذي نزلت فيه قبلاً فرائت تحسناً كبيراً في الخدمة . وسألت عما حدث فقيل لي أنه تم تأجيره إلى أسرة من تنزانيا بايجار مخفض ، وكان هذا تغييراً مثيراً للدهشة ، ولكنني لم أسمع كلمة واحدة عن نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص .

### أهمية المعرفة :

أولاً : توسي الدراسات ، حتى أقلها عمقاً ، بأنه من أجل نجاح عمليات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، فإنه لا بد من معرفة الكثير عن المشروعات الفردية مما لا يتوفر عادة من بياناتها ، إذ أن أي برنامج لبيع الاستثمارات العامة يقوم على فهم مهم للمشروعات المطروحة سوف يواجه بالتأكيد مشكلات خطيرة ، وغالباً ما لا تكون هناك أية حسابات سنوية للسنوات الثلاث أو الأربع السابقة للمشروعات الفاشلة ، ولا بد من اجراء دراسات موثوق بها عن المشروعات المملوكة للدولة ، والتي تعتبر غير قادرة على البقاء ، لاقناع الشعب بأن اتخاذ إجراء معين أمر مرغوب فيه . ويجب أن تحدد هذه الدراسات وتصنف

المشروع ، فإذا كان هناك مشروع لن ينجح أبداً ، فإنه يجب أن يصنى ، أما المشروعات التي تعتبرها الحكومة استراتيجية ، أو تلك التي لن تفكر الحكومة قط في تسليمها للقطاع الخاص ، فيجب إعادة اصلاحها . وهناك بعض مشروعات قد يكون نقل جزء من ملكيتها مناسباً لها ، وهذه يمكن بيع ٣٠٪ من أسهمها ، وبالنسبة لغيرها فقد يكون نقل الملكية العامة الكلية للقطاع الخاص هو الرد . وليست هناك غير قلة صغيرة من أمثال هذه الدراسات ، وكثيراً ما تبدأ مفاوضات بيع الاستثمار العام دون معرفة ما يمكن عن طبيعة المشروعات وامكانياتها .

ثانياً : إننا في حاجة إلى مزيد من الانفتاح في المفاوضات رغم ما في ذلك من أضرار ، إذ أن هناك مخاطر كبرى في التعامل وراء أبواب مغلقة . وفي دول عديدة ، قد يكون الأشخاص الذين يحلون حول المائدة لمناقشة بيع الاستثمار العام أو نقل الملكية العامة للخاصة ممثلين أيضاً للمشتريين ، فقد تكون لوزير المالية فضلاً مصلحة مع آخرين في شراء المشروع المطروح ، وهناك دائماً خطر حدوث مثل هذه الأشياء .

وأخيراً فإنه ينبغي التأكيد على فوائد بيع الاستثمار العام ، إذ أن الكثير من المناقشات التي تدور حول هذه المسألة أو نقل الملكية العامة بصفة خاصة تميل إلى أن تكون سلبية ، مع التأكيد بشدة على مسألة خفض المالة ، أو تصفية أصول وطنية ، في حين لا تدور مناقشات علنية كثيرة حول فوائد استخدام المورد بصورة أفضل ، وتقليل الضغوط على الميزانية ، وإعادة توزيع العمل ، والإدارة بصفة خاصة ، نحو أعمال أكثر إنتاجاً .

لقد ناقشت حتى الآن موضوع نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، ولكن هذا مجرد شكل واحد من الموضوع ، واعتقد أنه سيكون الأقل استجابة للتغيير السريع ، للأسباب التي ذكرت من قبل ، وقد يكون تغير البيئة المنظمة مائلاً في الأهمية في كثير من الظروف . فمن الواضح مثلاً أنه في حالة أنظمة سيارات الأتوبيس في المدن ، حيث تدعم الدولة خطوط الركاب بنسبة كبيرة ، فإن تغيرها إلى الملكية الخاصة لا يهيم كثيراً مادام هيكل الأسعار مقيلاً بصلابة ، وإزالة القيود بعد أمراً ضرورياً للسماح بمنافسة فعالة ، وهناك احتمال آخر قد لا يسهل ابتلاعه من بعضنا وهو أن بيع الاستثمار العام قد لا يكون حلاً مرغوباً فيه بالنسبة لمشروعات معينة . فقد تراث الشركة قرارات سيئة ، أو تكون هناك تغييرات تكنولوجية في الاقتصاد العالمي بحيث يكون بيع الاستثمار العام أمراً غير وارد . وفي تلك الحالات ينبغي أن تتركز المناقشات حول ما إذا كانت التصفية واجبة أم لا .

ما هي إذن أكثر القطاعات البشرية للتعامل معها من أجل نتائج سريعة ؟  
أولاً : هناك نقل للإدارة العامة إلى الخاصة : إننا نعرف أن التأجيل يعتبر متفاداً للسنول مقبول سياسياً ، ولعل هذه أفضل طريقة للبدء ، إذ أنه بمقتضى ترتيبات متنوعة في عقود الامجار

يمكن السيطرة على مدى تخفيض الأصول ، ونحن لم نجد غير أمثلة قليلة نسبياً للتأجير ، ولكن هذا الأسلوب جدير بالسعى من أجله . واستخدام طريقة التعاقد مع القطاع الخاص له إمكانيات كبيرة . وتعتبر صيانة الطرق قطاعاً هاماً في دول عديدة ، كما أن خدمات المدن ، مثل جمع القمامة ، وما إلى ذلك ، مجال آخر ذو إمكانيات ضخمة . ولم يحدث الكثير في هذا المجال رغم أن شوارع كراكاس يمرى تنظيفها الآن بواسطة شركات خاصة ، وحتى في الاقتصاديات التي في مراحل مبكرة من التنمية ، يمكن عمل الكثير في مجالات النقل والتسويق الزراعي ، والتعليم ، والصحة ، وخدمة الثروة الحيوانية . وهناك إمكانيات ضخمة لنقل الملكية العامة للخاصة بأسلوب النعمة في القطاعات الرئيسية في الدول الأكثر فقراً حيث تكثر الحكومة الآن توفير الخدمات للمتجدين .

وفي عبارة موجزة ، فإنه بينا لا تزال عمليات نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة قليلة حتى الآن ، فإن نقل الإدارة العامة للخاصة ، وكذلك تقليل الأعباء من خلال إلغاء القيود الحكومية أو من خلال التعاقد مع القطاع الخاص تبشر بالنجاح ، وهي مناسبة للاقتصاد في كل مراحل التنمية ، ومن ثم فإنها جديرة بالاتباع . إن قوى التنكشف في الدول الأقل تقدماً تعمل نحو إلغاء القيود ، ويجب أن نشجع هذه السبل لنقل الملكية العامة إلى الخاصة . لقد ظلت الطاقات الضخمة للأفراد والمجموعات الصغيرة موضع إهمال أو قمع من الدولة خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية ، وهناك إمكانات ضخمة تنتظر إطلاق سراحها ، فالغاء القيود الحكومية ونقل الملكيات العامة للقطاع الخاص هي مفتاح التجديد للنمو الاقتصادي في العالم .



رئيس مؤسسة ريزون  
لبنك الأفكار بسانتا مونيكا

## العقبات السياسية فى وجه تحويل الملكية العامة إلى الخاصة

إن نقل الملكية العامة إلى الخاصة فى الدول الصناعية تم على نطاق أكثر اتساعاً بكثير مما يظهر بصفة عامة ، وفى حين يتركز الكثير من الاهتمام الدولى على نقل ملكية مشروعات قومية رئيسية مثل السكك الحديدية البريطانية واليابانية ، فإن العدد القليل لهذه الأمثلة صغير إلى حد ما . ولكن من ناحية أخرى فإن هناك على مستوى الولايات والحكم المحلى عشرات الآلاف من حالات أصغر حجماً من نقل الملكية العامة فى الولايات المتحدة وبريطانيا وألمانيا الغربية واليابان . وسوف أركز فى هذا البحث على أشكال مختلفة من نقل الملكية العامة للخاصة فى نظم توفير الخدمات العامة بدلاً من عمليات بيع الاستثمارات العامة الكبرى فى المشروعات المملوكة للدولة . واعتقد أن الأولى هى أفضل الاحتمالات المبدئية لنقل الملكيات العامة للقطاع الخاص ، ولأظهار أن هذا النقل يمكن أن يوفر تحسينات هامة فى اقتصاد دولة ما . ونقل الخدمات العامة إلى القطاع الخاص يمكن أن يضع سابقة نهائية للفرصة للتمتع فى الظاهرة نفسها مما يجعلها أكثر قبولاً من الناحية السياسية عندما يأتى دور المشروعات الأكبر والذى قد تكون معالجتها أكثر صعوبة . ولا تزال هناك عقبات عديدة تقف فى وجه انتشار عملية نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، من بينها مجرد مفاهيم خاطئة ، يروج لها أولئك الذين يفضلون الإبقاء على الوضع الراهن ، وكأنها حقائق .

### مفاهيم خاطئة عن نقل الملكية العامة :

— ولن يكون هناك عدد كاف من الموردين يسمح بالتنافس . إن ما يتضمنه هذا الزعم هو أن واحدة فقط من بين حفنة من المؤسسات هى التى ستكون مؤهلة فعلاً أو رغبة فى الدخول فى ميدان ما مما يؤدي إلى وجود موقف احتكارى أو «احتكار القلة» مما يضر بالمستهلكين ، ومن ثم فإنه ينبغى الإبقاء على الوضع الراهن الذى تتولى فيه الدولة التوريد .

والمشكلة الأولى فيما يتعلق بهذا الرأي هي أنه يفترض أن الاحتكار العام الدائم أفضل من الاحتكار الخاص المؤقت ، ولكن دراسات عديدة عن كيفية عمل البيروقراطيات . تبذل هذه الفكرة الساذجة التي تزعم أن الموظفين الحكوميين أكثر نكراً للذات أو أكثر استتاراً في المتوسط من المنظمين الخاصين . ولما كان احتكار القطاع العام يكون دائماً بوجه عام ، فلن يكون هناك أمل لدى المستهلكين في وجود حل بديل إذا كانت الخدمة مكلفة أو قليلة الجودة ، في حين أن نقل الخدمة إلى مؤسسة أو بضع مؤسسات خاصة في ظروف تسمح بالمنافسة تقدم للمستهلكين فرصة للتخفيضات على الأقل ، لأن عدداً من المنظمين الجدد سوف يجذبهم في النهاية أرباح الاحتكار التي يحصل عليها المنظم الأول .

ولكن الحقيقة الفعلية يمكن أن تكون أفضل بالنسبة للمستهلكين حتى عما سبق ذكره . ففى كل مجال من مجالات الخدمة العامة ، يوجد موردون كثيرون يمكنهم المشاركة ... وعلى سبيل المثال :

- يستطيع العاملون في نفس وكالة الخدمة العامة تشكيل شركة بينهم ، وتقديم عطاء للحصول على عقد لتقديم الخدمة .

- إن المديرين الذين كانت قيود البيروقراطية تثير شعوراً بالاحباط لديهم ، سوف يكون لديهم في الغالب دافع لتكوين شركات تقوم بنفس العمل بصورة أكثر كفاءة .

- إن المؤسسات العاملة في ميادين ترتبط بهذا العمل يمكن أن تجتذبهم الفرصة للتنوع في مجال جديد .

- إن الكثير من الخدمات العامة التي تحتاج إلى كثافة عالية تعتبر أعمالاً نموذجية للبلد بالنسبة للمتعهدين الذين يعملون وحدهم ، حيث سيكون هناك دائماً امدادات جيدة إذا كانت هناك فرصة لربح الأموال (مثل أنشطة جمع القمامة ، أوتوبيسات الركوب الصغيرة ، وتسوية الأراضي ورعاية الحدائق وأعمال السمكرة ، وهي مجرد أمثلة قليلة) .

— إن الكثير من الخدمات العامة هي بطبيعتها احتكارات ، ولهذا ينبغي أن يديرها القطاع

العام .

وهناك سؤالان يتعلقان بهذا الزعم يمكن توجيههما .

أولهما : هل الخدمات التي يتحدثون عنها هي احتكارات بطبيعتها حقاً ؟

وثانيها : وحتى إذا كانت كذلك ، فهل الملكية العامة أفضل بالنسبة لها ؟

إن الذين يقومون بتقديم الخدمة ، يزعمون في أغلب الأحوال أن مجلهم احتكاري أو احتكار الفلة ، بطبيعتها وذلك من أجل منع دخول المنافسة إليه . وقد كان هذا الزعم طوال عقود عديدة المير الذي استندت إليه الدعوة إلى فرض القيود الحكومية على المرافق العامة ، كخطوط الطيران ، والسكك الحديدية ، وخطوط الأنابيب ، ونقل البضائع ، أو خدمة سيارات الاجرة

في الولايات المتحدة ، ولكن خلال العقد الأخير اتخذت خطوات هامة لإزالة القيود الحكومية المفروضة على كل هذه المجالات مما أدى إلى التوسع في الخدمة ، وإلى تخفيض في الأسعار في المتوسط وذلك بالنسبة للأغلبية العظمى من المستهلكين ، بل إن بعض المراقبين العامة التقليدية مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية فتحت للمنافسة ، وتظهر الدراسات أنه حتى عند وجود تنافس محدود بين مؤسسات الكهرباء أو بين مؤسسات تليفزيون الكابلات فإن التكاليف تكون أقل ، والاستجابة للمستهلكين تكون أكبر . ولا بد من أن ننظر بشك كبير إلى الزعم بأن أية خدمة عامة معينة تمثل احتكاراً بطبيعتها ، كما أنه لا ينبغي بالتأكيد حماية أى مورد من دخول موردين آخرين إلى الميدان .

وحقاً عندما يكون هناك اتفاق عام في الرأي السياسي على أن مرفقاً يجب أن يقدم خدمته من خلال احتكار ، فإنه لا يوجد مع ذلك مبرر واضح لاعتبار أن الشكل المفضل هو ملكية الدولة . إن خدمة التليفون الأمريكي تشتهر بصفة عامة بأنها بين أرخص وأفضل الخدمات في العالم ، ومع ذلك فإنها تقدم دائماً بواسطة احتكارات خاصة بامتياز ممنوح وعحكم من الدولة ، وأغلب أنظمة الكهرباء في أمريكا ، وكذلك أغلب أنظمة خدمات المياه في فرنسا تقدمها أيضاً مشروعات خاصة . وإنني أؤكد أن امكانيات التنافس في القطاع الخاص تعد حماية أفضل للمستهلكين من الاحتكار المؤكد لبيروقراطية القطاع العام ، أخذاً في الاعتبار ما عرفناه عن الأداء النسبي للقطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص من حيث كل من النفقات ودرجة الاستجابة لاحتياجات المستهلك .

- « ينبغي أن تقدم الخدمة بواسطة الدولة للتأكد من إتاحة حصول الفقراء عليها » إن هذا الافتراض الذي يحظى بالتصديق على نطاق واسع ، هو السبب الرئيسي لتقديم الدولة كل هذا العدد من الخدمات العامة ، وإتاحتها بلا أجر للمتضعين ، وغالباً بأسعار مدعومة بقوة . ومن المفارقات أن مثل هذه السياسات يمكن في الواقع أن تضر بالفقراء . فنظام النقل الذي تدعمه الدولة إلى حد كبير ، على سبيل المثال يمكن أن يبق أسعاره منخفضة فعلاً ، ولكن هناك عواقب عديدة أخرى للدعم ، مثل عدم الوعي بالتكاليف لدى الإدارة والموظفين ، واستمرار تقديم الخدمة في المسارات التي لا يوجد طلب كبير عليها ، وتحمل نظام للأجور يزيد عن السوق . وسياسات عمل غير فعالة ، وغالباً ما تكون النتيجة نظام نقل باهظ النفقات ، لا يستجيب لمطالب الخدمة المتغيرة . ويتعرض الفقراء بصفة خاصة للخطر لأنهم يعتمدون إلى حد كبير على النقل العام . وفضلاً عن ذلك فإنه رغم أنهم يحصلون على أكبر فائدة من الأسعار المدعومة ، من الضرائب التي تستخدم لتقديم هذا الدعم ، من خلال رسوم الاستهلاك أو الضرائب المضافة على القيمة ، والوائد ( التي يتقبل عبئها إليهم كجزء من الأرباح ) وضرائب الشركات ( التي يتقبل عبئها إليهم كجزء من أسعار المنتجات ) كما أن هناك الفاقد الضخم الذي يتضمنه دعم أغلبية الركاب

من غير الفقراء والذين يستطيعون احتمال رفع أسعار السوق بنفس راضية .

وهناك بديل أكثر فعالية بكثير ، وهو استخدام ما تطلق عليه إدارة النقل في الولايات المتحدة اسم «دعم لصالح المستفيدين» والذي يستتبع دعم المستفيدين الأكثر فقرًا غير القادرين على دفع الأسعار بمستوى السوق ، وترك كل شخص آخر يدفع السعر بالكامل . وعندهذا يمكن أن يدار نظام النقل كعمل تجارى ، وهو ما يفترض أن يقوم به منظّمون خاصون يهتمون بأداء العمل بأكثر الوسائل فعالية ، ويتم هذا الأسلوب عادة من خلال أذن أو طوابع تصرفها للفقراء . ويمكن للدولة أن تصدر أذونات للنقل، أو للرعاية الصحية، وأخرى للاسكان أو للمدارس، ويكون كل منها صالحًا للاستخدام في الخدمة المخصصة لها فقط ، بحيث يستطيع المنظّمون بائعو الخدمة تقديمها للحصول على قيمتها من الدولة . إن هذا النظام يحل مشكلة حصول الفقراء على الخدمة ، ويتيح للمرافق فتح مجالات كاملة لتقديم خدمات أكثر كفاءة بواسطة المشروعات الخاصة

— «يجب أن تنتظم الخدمات العامة للخدمة لا للربح». هذا الاعتراض عاطفي أو أيديولوجي بحث . لا يمكن تطبيقه كثيرًا على الواقع ... فحتى أكثر الخدمات حساسية ، سواء كانت مهارة جراح ، أو عطف رجل ديني ، تكافأ بدسلف منتظم . وكل شخص (بإستثناء من نذر نفسه للفقراء كالنساك) يعمل في حرفة أو مهنة من أجل «الربح» . والفرق بين الاقتصاديات المتجهة والراكدة ، هو وجود أو غياب الدافع الإنساني لاستخدام المواهب بصورة أكثر فعالية نحو التعرف على الوفاء بالاحتياجات الحقيقية للآخرين ، وهذا بالضبط هو ما خصصت مهنة المنظّمين للقيام به . وبإغلاق بعض المجالات في وجه المنظّمين ، فإن المجتمع يحرم نفسه من مصدر حيوي للخلق والابتكار ، فالرغبة في الربح هي التي تدفع المنظّمين إلى البحث عن الاحتياجات الإنسانية الواسعة التنوع وتوفرها . فلا يوجد تعارض أو انقسام بين الربح والخدمة العامة .

إن كلا من المفاهيم الخاطئة السابقة يمكن استخدامها لمصلحة أولئك الذين يعارضون نقل الملكيات العامة إلى الخاصة . سواء كانوا من البيروقراطيين الذين لا يريدون تحويل دورهم من تقديم الخدمات إلى إداريين للفقود ، أو الاحتكاريين الذين لديهم امتيازات من الدولة ويكافحون في يأس لمنع دخول مؤسسات منافسة لهم ، غير أنه في كل حالة يمكن الرجوع إلى النظرية والبراهين التي تدحض هذا الافتراض .

### حواجز حقيقية أمام نقل الملكية العامة للقطاع الخاص :

في حين أنه من المهم تبديد المفاهيم الخاطئة مثل التي ناقشناها آنفًا ، فإنه من المفروض أيضًا معرفة أن هناك عددًا من الحواجز الحقيقية للغاية قد تقف في وجه نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وإنها إذا لم تعالج فإنها تستطيع أن تقيد أو تحول دون نقل الخدمات من الإدارة العامة إلى الخاصة .

ونستعرض فيما يلي خمسة من الحاجز التي كثيراً ما تواجهها على مستوى الدولة والمستويات المحلية بالولايات المتحدة ، ومن الممكن أن تظهر في أى مكان آخر أيضاً ، أما الحاجز السادس ، فهو على الأرجح مشكلة فريدة لدى الدول النامية .

### حساب تكلفة مفصل :

إن القول بأن المشروع الخاص يستطيع أن يقدم الخدمة بتكاليف أقل ، يواجه دائماً بمزايم مضادة من مقدمي الخدمة من الحكوميين الحاليين ، ومن سوء الحظ أنه غالباً ما يكون حساب تكاليف الخدمة التي تقدمها الدولة مخفضاً عن الحساب الحقيقي إلى حد كبير بواسطة أى من الوسائل التالية .

● ذكر السعر ، وكأنه التكلفة : فبعض مسئولو المدن يقارنون السعر المقترح من المنظم الخاص المنتظر ، بالسعر الذي تتقاضاه الهيئة الحكومية ، متجاهلين حقيقة أن المؤسسة الخاصة يجب أن تضع سعراً يغطي كل نفقاتها ، في حين أن الحكومة تحصل على دعم بصفة عامة .

● تجاهل التكاليف غير المباشرة : إن تحتل حكومة المدينة عن عملية جمع القمامة مثلاً ، فإن جزءاً من النفقات غير المباشرة للمدينة سوف تزل . ومن الضروري إدراج نصيب أهمال جمع القمامة من النفقات غير المباشرة على المدينة من أجل إجراء مقارنة عادلة ، ولكن هذا لا يتم عادة .

● تجاهل تكاليف التقاعد : إن كثيراً من المدن الأمريكية تدير نظاماً للتقاعد لكل إدارات المدينة ، وهذه التكاليف لا تظهر في معظم الأحوال في ميزانية كل إدارة ، ولكنها تكاليف حقيقية وكبيرة جداً لتشغيل هذه الإدارة .

● تجاهل تكاليف رأس المال : أغلب الحكومات لا تدرج نفقات شراء قطع أساسية من المعدات (مثل العربات أو الآلات الثقيلة) في ميزانيات تشغيل الإدارة ، ومن هنا ، فإنها على عكس المؤسسات التجارية ، لا تضع أية مبالغ سنوية للاستهلاك من أجل عمليات الاحلال التي ستجري في النهاية لهذه الأصول .

● حسابات غير دقيقة أو ناقصة : إن عدم وجود بيانات مالية يراجعها محاسبون ، يشكل عبء رئيسية في مقارنة تكاليف أى مشروع عام بالتكاليف التي ستنتف تحت إدارة المشروعات الخاصة .

إن الحسابات السليمة التي تأخذ كل هذه العوامل في الاعتبار بصورة صحيحة سوف تعطي صورة واقعية للتكاليف الحقيقية لتقديم الخدمة بواسطة كل من القطاع العام والخاص . ولا ينبغي أن يعتمد المرء قط على الإدارة الحكومية المقترح النفاذها لاجراء مثل هذه المقارنة ، ومن الضروري

أن يقوم طرف خارجي متخصص ولا مصلحة له (مكتب محاسبة عامة مثلاً) بإجراء هذه المقارنات الهامة للتكاليف .

### الخوف من فقد الوظائف :

ويعتبر الخوف من فقد الوظائف والبطالة من الأسباب التي تخلق الحواجز في مواجهة نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، حيث تميل مشروعات القطاع العام إلى تكديس عاملين أكثر مما ينبغي ، ويرى رؤساء الهيئات أو الإدارات في أغلب الأحوال إن مهمتهم هي توفير العمالة بدلاً من تقديم الخدمة المعنية بأكثر الوسائل فعالية بالنسبة للتكاليف . وهو ما يؤدي بطبيعة الحال إلى سياسات عمل تتم بفرض القيود على استخدام عال لبعض الوقت ، والتقسيم التحكي للعمل في الإدارات ، وكذلك توظيف أشخاص أكثر مما يلزم لأداء العمل .

وتعتمد تلك السياسة على فهم خاطئ لدور العمل في المجتمع ، إذ أن تهديد الموارد لا يخدم اقتصاد الدولة . فإذا استخدم عشرة أشخاص لمهمة يمكن أن يقوم بها ستة ، فإن الأربعة الباقين لا يمكن الحصول عليهم للقيام بعمل منتج في أى مكان آخر . والأموال التي تستوعب لدفع أجورهم لا يمكن الحصول عليها لكي تدفع من أجل عمل إنتاجي ، وإذا حصل أشخاص على مرتبات في هيئة بيروقراطية عامة للقيام بعمل لا حاجة لعمله ، فإن ذلك يحرم المجتمع من مهارات وخدمات هؤلاء الأشخاص . إن هذه السياسة على المدى القصير قد تعطي هؤلاء العاملين وظائف ، ولكنها على المدى الطويل تمنعهم من أداء عمل منتج في ميادين أخرى ، ولا ينبغي أن يكون توظيف العمال هدفاً بديلاً لمبدأ كفاءة الإدارة .

ومع ذلك فإنه عندما يقترح التحول من القطاع العام إلى الخاص فإن الخوف من خلق بطالة قصيرة المدى يمكن أن يشكل حاجزاً سياسياً هاماً . ومن ثم فإن من المهم إيجاد وسائل فنية لمعالجة هذه المشكلة . ومن بين الوسائل المستخدمة في المدن والمقاطعات الأمريكية مايلي :

● تقرير نظام أفضلية يلتزم به المتعهد : عندما تنقل ملكية عامة إلى خاصة أول مرة ، تستطيع الدولة أن تطلب من الشركة أو الشركات التي تولت العمل أن تعطي أفضلية في التوظيف إلى العمال الحكوميين المستقضى عنهم .

● نقل الملكية العامة على مراحل : وهناك خيار آخر ، وهو تنفيذ نقل الملكية العامة تدريجياً . ويكون ذلك على أساس جغرافي عادة أى يتم التنفيذ في منطقة واحدة ثم تليها منطقة أخرى ، وهكذا . وفي هذه الحالة يمكن نقل الموظفين العاملين الذين استقضى عنهم في المنطقة الأولى إلى مناطق أخرى (لم تنقل ملكيتها العامة بعد) لملء الأماكن الشاغرة التي تنجم عن خطوات اعتيادية في الوظائف بسبب بلوغ المعاش أو الاستقالة أو النقل . (وتبلغ نسبة الخطوات الاعتيادية

في الولايات والمحليات العامة من ٥٪ إلى ٢٠٪ كل عام).

● مشروعات العمال : يجب دائماً منح موظفي الحكومة في أى مشروع مرشح لنقل ملكيته العامة ، الخيار في تكوين شركة والتقدم بطلب للحصول على عقد ومنافسة مقدمي العطاءات الآخرين . وهناك صورة أخرى مختلفة لهذه الفكرة ، وهى أن يطلب من إحدى الإدارات الدخول في المناقصة ضد مؤسسات خارجية ، دون أن تطلب تحويلها إلى وضع شركة ، فإذا فازت الإدارة بالعطاء ، فإنها تواصل أداء العمل وفقاً لشروط عطاها (مما يعنى إعادة نظر رئيسية لسياسات العمل ، وعدد أقل في اجمالي المستخدمين) أما إذا خسرت ، فإن العمل يذهب إلى المؤسسة الخارجية الفائزة ، والتي قد تعرض أو لا تعرض استخدام العمال المستغنى عنهم .

وأخيراً ، فإن من الحكمة ، كلما أمكن ، توفير مصلحة للأطراف التي تتأثر بنقل الملكية العامة للقطاع الخاص . ويمكن أن يكون ذلك في صورة تحديد أجر ومكافآت مديري الهيئة المخصصة بالإشراف على الخدمة العامة محل النقل ، على أساس تحقيق أعلى مستوى لأداء الهيئة عن كل وحدة نقل تنفق كتكلفة وليس وفقاً لحجم الهيئة (التي تقاس بالأموال وعدد العاملين) . وهذا سوف يعطى الإدارة حافزاً ملموساً للبحث عن طرق أكثر فعالية لخفض النفقات الخاصة بالتشغيل ، مثل التعاقد مع متعهدين من القطاع الخاص . وبالمثل ، فإنه عند إلغاء تأميم إحدى الهيئات الحكومية العامة ، يمكن التغلب على الخوف الطبيعي ومعارضة العمال (إذا أعطوا ، أو سمح لهم بشراء الأسهم بضمن رخيص) في الشركة التي نقلت ملكيتها العامة إلى الملكية الخاصة حديثاً ، وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح في بريطانيا .

وهناك مثال للانتقال من الملكية العامة إلى الخاصة ، يتضمن نقل الحكومة عن القيام بعمليات معالجة البيانات في مقاطعة أوارنج بولاية كاليفورنيا ، وهى ثاني أكبر مقاطعة في الولاية ، ولديها إدارة كبيرة للغاية تقوم بكل عمليات معالجة المعلومات للحكومة الخاصة بالمقاطعة . وقد قدم عدد من المؤسسات الخاصة عطاءات للحصول على عقد لمدة سبع سنوات للقيام بهذه الخدمة . وكان عطاء المؤسسة الفائزة بالعقد يتضمن خفضها حوالى ٢٥٪ في النفقات السنوية بالمقارنة مع تقدير المقاطعة . وإلى جانب ذلك ، فقد عرضت المؤسسة الفائزة وظائف على كل العاملين الموجودين فعلاً . وكان من الواضح أن المؤسسة ستواجه مشكلة إذا اعترمت الابقاء على كل المستخدمين ، في الوقت الذى ستقاضى فيه من المقاطعة ٧٥٪ فقط من السعر الذى ساد سابقاً . ولذلك فهى مضطرة إلى خفض مستوى العمالة في السنوات القليلة الأولى من مدة العقد حتى تتجنب الإفلاس . وقد نجحت المؤسسة في تحقيق ذلك باستخدام وسيلتين :

إحدهما : أن تعرض على بعض الموظفين بعد أن اختبرتهم لفترة من الوقت أن ينتقلوا إلى أجزاء أخرى من المؤسسة . وقد تصادف إن كانت هذه المؤسسة هى شركة علوم الكمبيوتر ، وهى من

كبار الموردين لخدمات الكمبيوتر في الولايات المتحدة، بحيث كانت لديها وظائف شاغرة عديدة في مختلف أنحاء عمليات الشركة. أما الوسيلة الأخرى فقد كانت مجرد الاستفادة من عمليات انتهاء الخدمة للأسباب العادية وهي تبلغ نسبة تتراوح بين ٥ و ١٠٪ سنوياً. وخلال السنوات الأولى لم يتم ملء الوظائف التي شغرت لأسباب عادية. فقد أعيد تنظيم العمل واستيعاب الوظائف. واستطاعت الشركة باستخدام هاتين الوسيلتين أساساً أن تقلل الأيدي العاملة بنسبة حوالى ٢٠٪ في العامين الأولين للعقد، ونجحت في الوفاء بسر العطاء للمقاطعة.

وكذلك نجحت المؤسسة في إعطاء العاملين دوافع للعمل من أجلها. أولاً لأن المؤسسة سمحة طيبة في مجال الكمبيوتر، وثانياً بسبب إمكان الانتقال إلى أجزاء أخرى من الشركة مما فتح طريق العمل للمستخدمين للارتقاء إلى وظائف أكبر في أماكن أخرى من الشركة مما لم يكن ميسراً في حالة العمل لحساب حكومة المقاطعة. أى أن الموظف في هذه الحالة فقد الأمان النسبي في استمرارية الوظيفة الحكومية مقابل الحصول على فرص أوسع للارتقاء ولأداء أنواع من العمل مختلفة وأكثر إيفاعاً داخل الشركة.

**الحلوف من الرشوة :** من الأخطار الموجودة دائماً بشأن شكل تحمل الحكومة عن القيام بخدمة عامة والتعاقد مع مؤسسات خاصة للقيام بها، أن يقوم أحد المشاركين في العطاءات بعقد صفقة خفية مع الهيئة المتعاقدة معها لكي يفوز بالعقد مقابل اعتبارات غير قانونية. وقد وقعت مثل تلك الحالات في المدن والمقاطعات الأمريكية، غير أنها تبدو استثناء وليست قاعدة. ويجاهد خصوم نقل الملكية العامة لإعلان مثل هذه الأحداث، أملاً في تشويه الظاهرة بأكملها على أساس عدد صغير من الأمثلة.

والحل هو أن تكون هناك إجراءات محددة ولا لبس فيها لنظام طرح العطاءات المفتوحة، ومعايير موضوعية للاختيار، والتأكد من اتباعها، وهو أمر يمكن تحقيقه بأن تكون مثل هذه القواعد والإجراءات والمعايير مسألة معلنة في سجلات عامة، على أن يجري فتح العطاءات والجلسات الأخرى الهامة لاتخاذ القرارات علناً. وقد نشرت عدة كتيبات مفصلة عن الأساليب الواجب اتباعها للتعاقد خلال السنوات الأخيرة، وتحوى دروساً مستفادة من تجارب آلاف الحكومات المحلية في الولايات المتحدة.

وتكون مشكلة الرشوة أقل خطورة إلى حد كبير عندما يتخذ نقل الملكية العامة شكل التخلي عن الخدمة والتي بموجبها تقرر البوالة ببساطة التوقف عن تقديم خدمة معينة وتركها للسوق التجارية. وعندما يكون الأفراد أحراراً في اختيار من يتعاملون معه في الحصول على خدمة ما، كما هو الحال في خدمة الأتوبيس في بوينس ايرس مثلاً، فمتأكد يكون إقبالهم أو امتناعهم عن استخدام ما تقدمه مؤسسة ما هو الذى يقرر ما إذا كانت المؤسسة سوف تستمر أو تنكش أو تبقى في



العمل على الإطلاق . والوسيلة الوحيدة التي تستطيع بها آية مؤسسة استخدام الرشوة لزيادة نصيبها في العمل في سوق المنافسة هي أن «ترشو» زياتها بأسعار أقل أو خدمة أفضل .

**مخطوئات قانونية :** إن القيود القانونية الصريحة التي تنص على أنه على الحكومة وحدها أن تؤدي خدمة معينة يمكن أن تكون حاجزًا آخر هامًا لعقبة لنقل الملكية العامة إلى الخاصة . وقد يكون القانون الإداري في بعض الحالات مبهمًا أو غير واضح ، مما يؤدي إلى تفسيرات تقرر أن هذه الخدمة لا يمكن تفويض القطاع الخاص في القيام بها ، بينما قد ينتهي مفسرون آخرون إلى عكس ذلك . ولكي يكون نقل الملكية العامة ممكنًا في هذه الحالات ، ينبغي أولاً دراسة القانون وتعديله وصياغته صياغة أكثر تحديثًا واصلاره .

وفي الولايات المتحدة ، تتولى المؤسسات الخاصة الرغبة في دخول مجال معين غالبًا مهمة العمل على إيجاد الأحكام القانونية أو الإدارية لإزالة الحواجز التي تمنع نقل الملكية العامة . وفي عدد من الولايات ، تحاول المؤسسات الخاصة الحصول على تراخيص لبناء سجون أو إدارتها . ولا تسمح أغلب قوانين الولايات للولاية بتفويض مشروعات خاصة للقيام بسلطانها فيما يتعلق بالسجون ، ولكن في الأماكن التي عدلت فيها هذه الأحكام بدأت بعض المؤسسات الخاصة التي يرأسها أشخاص ذوو خبرة في شؤون الإصلاحات ، العمل في هذا المجال . وفي بعض الحالات قدمت عطاءات ومنحت عقود لإدارة سجون أو أماكن للحبس كانت موجودة أصلاً ، وهناك تطور أكثر حداثة يتعلق ببناء سجون كاملة بنظام «تسليم المفتاح» وبمقتضاء تجمع المؤسسة الخاصة الأموال اللازمة لبناء هذه السجون وتضع التصميمات وتبني المرافق الإصلاحية ثم تديرها بمقتضى عقد طويل الأجل .

ورغم أن قوة الدفع لإزالة الحواجز القانونية تأتي غالبًا من كيانات قطاع خاص ، فإن مسئولى القطاع العام المستثمرين في كل من إنجلترا والولايات المتحدة ، أعطوا في بعض الأحيان مسألة إزالة الحواجز القانونية أولوية من أجل زيادة الكفاءة في الحكومة . فقد أدركوا أن تقديم خدمات عامة أقل تكلفة وأكثر استجابة للمستهلكين عن طريق نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، أو إلغاء القيود الحكومية المتعلقة بذلك هو أمر يمكن أن يمثل سياسة لها شعبية . ورغم أنهم يخاطرون بفقد الخطوة لدى أصحاب المصالح الراهنة (الموظفون العامون ، والمؤسسات الخاصة التي لديها امتيازات حكومية) فإنهم يكسبون شعبية لدى دافعي الضرائب ، ولدى المتعهدين الخاصين لمشروعات الخدمات . وكانت عملية تحرير ملكية الخطوط الجوية ونقل البضائع بالشاحنات قضية شعبية لصالح المستهلكين بالنسبة للمرشح الديمقراطي المتحرر ادوارد كيندى في الولايات المتحدة . كما أصبحت عملية نقل الملكية العامة قضية ذات شعبية لدى دافعي الضرائب بالنسبة للمرجع تاتشر رئيسة وزراء

بريطانيا . والوقت المناسب بصفة خاصة لتقديم مقترحات نقل الملكية العامة للخاصة هو فترة الانتخابات .

**مشكلة تنظيمية :** وهناك عقبة أخرى محتملة أمام نقل الملكية العامة ، وهي المناخ المعاكس في التنظيم الحكومي . فقد كانت أنظمة الأتوبيس البلدية في الولايات المتحدة في يوم ما مشروعات خاصة كلية تقريباً . ولكن أغلب الحكومات المحلية التي كانت تعمل وفقاً لفكرة خاطئة ترى أن خدمة الأتوبيس تمثل احتكاراً بطبيعتها ، فرضت قيوداً صارمة بالنسبة للأسعار ومتطلبات الخدمة على شركات الأتوبيس . وعندما انتقل الأمريكيون إلى الضواحي بأعداد كبيرة عقب الحرب العالمية الثانية ، كانت القيود المفروضة على الشركات شديدة بحيث تجعلها غير قادرة على التكيف مع الأنماط المتغيرة للسكنى والنقل . وأصبحت خدمة إعداد متائرة قليلة الكثافة من السكان أكثر تكلفة ، بينما حالت الضغوط السياسية من الركاب دون زيادة الأسعار بصورة كافية . وأصبح الكثير من خطوط الأتوبيس غير مربح ، ولكن الضغوط السياسية أجبرت الشركات على البقاء ، وراحت شركات الأتوبيس تفلس واحدة بعد الأخرى ، ومن ثم استولت عليها الحكومات المحلية . ويدافع خبراء اقتصاد نقل الركاب اليوم عن نموذج تنافس للنقل في المدن بدلاً من نموذج المرقق العام القديم . وفي هذه الحالة يستطيع العالم المتقدم أن يتعلم دروساً عديدة من المدن في العالم الثامى، حيث يسمح عادة بمنافسة القطاع الخاص لوسائل النقل المملوكة للدولة (ككثا - كراكاس - ذكار - مانلا - سنغافورة وهي مجرد أمثلة قليلة) . وفي بعض الحالات تقدم المشروعات الخاصة كل أنظمة الأتوبيس والتاكسى ، كما هو الحال في بوينس ايرس وهونج كونج . ولكن إذا وجد منظمو النقل الخاص تشجيعاً لدخول هذا المجال ، فسيكون من الخطأ الشديد إحياء فرض قيود الأسعار ومتطلبات الخدمة عليهم ، لأنها قد تؤدي إلى موجة أخرى من حالات الإفلاس . وينبغي على المسئولين في الحكومة أن يدركوا أن المنافسة هي بديل للتنظيم الذى تفرضه الدولة وقيود الأسعار ، ويجب أن يمنح المنظّمون الخاصون حوافز للسلوك الذى يستجيب للمستهلكين .

وقد يكون تنظيم الأسعار ضرورياً إذا كان هناك منظم خاص واحد فقط في السوق ، أما إذا كان هناك منظّمون عديدون ، فليست هناك حاجة للقيود على الأسعار . والواقع أنه في عدد كبير من الدول الأقل تقدماً ، وأيضاً في بريطانيا والولايات المتحدة ، خرجت مشروعات خاصة من ميادين معينة بسبب القيود التى تفرض على الأسعار والاصرار عليها . ويعتبر نقل الركاب نموذج طيب بصفة خاصة لما ذكرناه آنفاً . ففي المدن الأمريكية التى يجرى فيها نقل الركاب كلية بواسطة مشروعات خاصة ، كانت قيود الأسعار تطبق باعتبارها جزءاً من امتيازات احتكاراتها . وكان الضغط السياسى خلال فترة من السنوات ، يؤدى دائماً إلى إبقاء الأسعار تحت المستويات الضرورية

لبقاء الشركات ، ومن ثم فقد أفلست تلك الشركات . واستولت حكومات الولايات والحكم المحلى على هذه الشركات ، وبالتالي أدى ذلك إلى التشغيل المدعوم ماليًا مما أسفر حرق الآن عن أنظمة نقل باهظة التكاليف وتفتقر إلى الكفاءة في الأداء . ولذلك فإن نقل الملكية العامة إلى الخاصة سوف يكون غلطة كبرى ، إذا ما تركت قيود الأسعار على حالها حيث أن ذلك من شأنه إعادة الموقف مرة أخرى . وبالمثل فإنه عند إلغاء تأميم الشركات الكبيرة المملوكة للدولة والتي تعمل باعتبارها احتكارات قانونية ، فإن من الأمور الهامة أن يفتح صانعو السياسة العامة أيضًا طريق المنافسة . وقد انتقدت حكومة ناتشر البريطانية لأنها سمحت بمنافس واحد فقط في حالة شركة تليكوم البريطانية التي نقلت ملكيتها العامة حديثًا ( وحتى هذه المنافسة الوحيدة اقتصر على جزء واحد محدد من أعمال الشركة وهو الحاصل بخدمة المكالمات التجارية للمسافات الطويلة ) فإن تقديم خدمة أفضل للمستهلك كان ممكنًا أن يتم بصورة أكثر من طريق الأعمال التليفونية . كما هو الحال في الولايات المتحدة .

### هياكل قانونية غير كافية :

يخمد نقل الملكية العامة للقطاع الخاص على استبعاد المتعهدين للمخاطرة بأموالهم من أجل تطوير مشروع قادر على مقابلة احتياجات عدد كاف من المستهلكين وبما يسمح لتغطية نفقات المتعهد . ولكن استبعاد المتعهدين والذين يقروضهم الأموال للاقدام على هذه المخاطر يتوقف إلى حد كبير على البيئة القانونية التي يسعون للعمل فيها . إذ أنه إذا لم يشتمل القانون على حاية قوية لحق الملكية الخاصة ولقدسية العقود ، يساندها نظام قضائى غير منحاز ويعمل في سلاسة ، فمن المحتمل ألا تتطور وظيفة المنظم أو تزدهر ، وأية طاقات تبقى للمنظمين الخاصين يحتمل أن تتحول إلى الاقتصاد السرى أو غير الرسمى بدلاً من ذلك . وفي دول عديدة متقدمة ( كإيطاليا ) أو أقل تقدمًا ( مثل بيرو ) فإن القطاعات غير الرسمية المتزايدة تشهد بعدم الفعالية الصارخ لعنصر أسامى أو أكثر من النظام القانونى هناك . ومن الأمور البالغة الأهمية إيجاد سبل أفضل للوصول إلى المحاكم ، وإجراءات أقوى للحماية القانونية وقانون للضرائب لا يعاقب الاستثمارات ، ويتيح للناس فرصًا حقيقية لكسب أموال من عملهم كمنظمين خاصين يقومون بالاستثمار في الخدمات العامة . ويستطيع نقل الملكية العامة للقطاع الخاص في الواقع أن يوفر القوة الدافعة لهذه الإصلاحات .

### نقص التمويل :

من الحواجز الرئيسية لعمليات نقل الملكية العامة ، نقص التمويل من وكالات الاقتراض الدولية ، والبنوك الدولية ، حيث يبدو أن الكثير منها يفضل تحصيل المدفوعات من الحكومات بدلاً من المخاطرة بأموالها لدى المنظمين الخاصين . وهذه الوكالات تعد المصادر الوحيدة فعلاً

للتحويل في الدول التي لا توجد بها أسواق مالية متقدمة .  
ولحسن الحظ أن هذا الموقف قد أخذ يتغير . ويشير اشتراك ممثلي البنك الدولي وبنوك التنمية  
الآسيوية والأفريقية في مؤتمرات نقل الملكية العامة للخاصة وغيرها من الأنشطة إلى حدوث تحول  
هام في اهتمام وكالات الاقراض الدولية . فإن هذه المؤسسات قد أصيبت بأضرار شديدة خلال العقد  
السابق بسبب قروضها للشركات المملوكة للدول والتي ضاعت عليها أو بقيت دون سداد . وربما  
يمر الآن إعادة تفكير جدى حول معدلات الأداء المختلفة للشركات المملوكة للدول بالمقارنة مع  
المؤسسات الخاصة . إذ أن أية مؤسسة خاصة جيدة قد تمثل مخاطرة أفضل من أية شركة مملوكة  
للدولة ، بسبب طبيعة المخاطر التي تحكم أدائها .

#### خصامة :

رغم أن عددًا متزايدًا من الأدلة الدولية يؤكد أن المنافسة والمنظمين الخاصين يستطيعان بصفة  
عامة تقديم الخدمات العامة بصورة أكثر استجابة وأقل تكلفة مما تستطيعه الاحتكارات أو  
البيروقراطية ، فإن نقل الملكية العامة ، والغاء القيود الحكومية مازالا استثناء لا قاعدة . والشئ  
الذى يقف في الطريق هو سياسات المصالح المتنازعة . فالمدافعون عن الوضع الراهن يمكنهم غالبًا  
التمسك بمواقفهم اعتمادًا على المفاهيم الخاطئة عن الخدمات العامة ونقل الملكيات العامة للقطاع  
الخاص ، وكذلك على بعض الحواجز الحقيقية إلى حد كبير . ويتطلب التغلب على هذه العقبات  
نوعًا جديدًا من الزعامات : المسئول العام ، أو المرشح السياسى الذى يستطيع تغيير حسابات  
المصالح ، بحيث يعرف المواطنون (كل من دافعى الضرائب والمستفيدين من الخدمة) الصلة بين  
نقل الملكية العامة للخاصة ، وبين تحقيق التكلفة الأقل والخدمة الأفضل ، وهو ما يتطلب القدرة  
على فهم لمبادئ الاقتصاد الجيد وتبينة الواقع السياسى اللازم لتحقيقها . ويعنى ذلك تبين العقبات  
ومصدرها ، وكذلك تحديد الجاهز الى توثيدها والتي تعارضها ، واستنباط وسائل للالتفاف حولها  
بدون القضاء على المبادئ . وكما قال جون ريدود عن عمليات نقل الملكية العامة للمساكن العامة  
«إننا لم نعلن عزمنا على بيع الاسكان العام ، بل أعلننا أننا سوف نمنح حق شراء المنزل الذى تعيش  
فيه» . وكان الجوهر الاقتصادى هو البيع ، أما الجوهر السياسى فقد كان تأكيد منح الملكية  
لا أخذها ، وهى تفرقة هامة يحتاج مستشارو التنمية إلى إدراكها .

## ضرورة حقوق الملكية

خلال الخمسين عاما الماضية ، اضطلعت أغلب الحكومات بدور أكبر في الشؤون الاقتصادية لبلادها. وكان هناك تأكيد أكثر على تخطيط الاقتصاد الكلي وإدارته، ونمت ميزانيات القطاع العام سواء في أرقامها المطلقة أو بالنسبة للقطاع الخاص. وكان هذا التطور نتيجة للزيادات السريعة في برامج الخدمات الاجتماعية والنفقات العسكرية ، ومدى ونطاق البنية الأساسية والخدمات. وزادت دول عديدة نطاق الحكومة باعتناق فكرة الدولة المتعهد : الدولة التي يزعمون إنها محرك النمو والتقدم ، والتي تحاول تحقيق النمو إما عن طريق إدارة صناعات مؤتممة ، أو التدخل بشدة في عمل المؤسسات الخاصة . وأخيراً تبنت بعض الدول الأنظمة الاشتراكية والشيوعية الاقتصادية - وكان ذلك رغماً عنها عادة - لأسباب أيديولوجية .

وقد بدأ هذا الاتجاه نحو زيادة مشاركة الحكومة في الشؤون الاقتصادية بثير شكوكاً جديدة. وكانت هناك فعلاً محاولات للاعتد بصورة أقوى على الأسواق الحرة غير المقيدة لتوزيع الموارد . وتفوق المشروعات الخاصة ليس فكرة جديدة بطبيعة الحال . ففي عام ١٧٧٦ كتب آدم سميث في كتابه «ثروة الأمم» يقول أنه «لا توجد شخصيتان تبدوان أكثر تناقضاً من شخصية التاجر والحاكم» ، لأن الناس أكثر سخاء بثروات الآخرين منهم بثرواتهم الخاصة . وقد لاحظ أن الإدارة العامة مهمة ومبذرة ، حيث إن الأراضي العامة لا تقدم إلا ٢٥٪ فقط مما تفعله الأراضي الخاصة المقارنة . ونتيجة لذلك فقد أوصى آدم سميث بنقل الملكية العامة الباقية من الأراضي العامة للقطاع الخاص . ولو تم ذلك لكان لدى الملاك الجدد الحوافز لمراقبة الأنشطة ومنع الفاقد ، وزيادة القيمة الحالية لأصولهم إلى أقصى حد . أو كما وصفه بقوله : «إن اهتمام الحاكم يمكن أن يكون في أفضل أحواله عاملاً للغاية ، ومراعاة غير واضحة لما يحتمل أن يسهم في تحسين زراعة الجزء الأكبر من أراضيه . أما اهتمام صاحب الأرض فإنه شخصي مع مراعاة دقيقة لما يمكن أن يكون أكثر الاستخدامات فائدة لكل بوصة من الأرض التي في صحته» .

## نظرية حقوق الملكية :

ظهرت في السنوات الأخيرة مجموعة كبيرة من التحليلات عن اقتصاديات حقوق الملكية ، وقد بينت هذه الكتابات أن الأشكال البديلة لامتناع الممتلكات تثير حوافز اقتصادية مختلفة ، وبالتالي تسفر عن نتائج اقتصادية مختلفة . فالمشروعات الخاصة بملكها أفراد يتمتعون بالحرية - في حدود القانون - لاستخدام وتبادل حقوق ملكيتهم الخاصة في هذه الأصول . وهذه الحقوق تمنح الملاك الأفراد « حقاً نهائياً » على أصول المشروعات الخاصة . وعندما تستخدم تلك الأصول لإنتاج السلع والخدمات التي يطليها المستهلكون بتكاليف أقل من أسعار السوق ، تتولد الأرباح وتزداد دخول و ثروات أصحاب الممتلكات . والبديل لذلك إنه إذا تجاوزت تكاليف الإنتاج أسعار السوق ، تحدث الخسائر ، وتنخفض قيمة المؤسسة بالإضافة إلى دخول و ثروات أصحاب أصول المؤسسة . وبعبارة أخرى فإن أصحاب المؤسسات الخاصة يكسبون بفضل الإدارة ذات الكفاءة ، بينما يتحملون تكاليف الإدارة التي تفتقر إلى الكفاءة ، وفي النهاية يواجه أصحاب الملكية الخاصة «السطر الأخير» الذي يقيس الأرباح (أو الخسائر) المستحقة للملاك .

وهناك نتائج عميقة الأثر للحوافز التي تخلفها حقوق الملكية الخاصة ، بالربط بين نتائج استخدام الأصول الخاصة ودخول و ثروات الملاك . فأصحاب الممتلكات الخاصة يواجهون حوافز تجعل من المرغوب فيه مراقبة سلوك المديرين والعاملين في مشروعاتهم من أجل توفير طلبات المستهلكين بأكفأ تكلفة ممكنة على مر الزمن . ويحد المديرون الخاصون ، نتيجة لمخوضهم لهذا النوع من المراقبة ، ما يشجع على عدم التقاعس عن تحمل مسؤولياتهم أو اتباع سلوك لا يتفق مع زيادة القيمة الحالية للمشروع (أي ثروة الملاك) إلى الحد الأقصى . وبعبارة أخرى أن حقوق الملكية الخاصة تخلق حوافز تؤدي إلى أداء كفه .

وعلى النقيض من ذلك ، فإن المشروعات العامة لا يمتلكها أفراد لهم استحقاقات نهائية على أصول هذه المشروعات ، وأصحاب الملكية الأسهميون للمشروعات العامة ، من دافعي الضرائب لا يستطيعون بيع أو شراء هذه الأصول ، ومن ثم فإنه ليست لديهم حوافز قوية لمراقبة المديرين والموظفين العاملين . ويمكن للملاك المقترضين للمشروعات الحكومية من دافعي الضرائب الحصول على بعض الفوائد إذا زادت كفاءة المشروعات العامة وذلك من خلال تخفيضات الضرائب ، ولكن إذا تحقق ذلك ، فإن هذه الفوائد سوف توزع على أعداد كبيرة من دافعي الضرائب بحيث تكون فوائد الفرد صغيرة . بينما تكون نفقات الفرد للحصول على هذه الفوائد مرتفعة بسبب الجهد والتكلفة التي يجب أن يبذلها من أجل الحصول على المعلومات ومراقبة الموظفين العاملين ، وتنظيم قوة سياسية فعالة لتعديل سلوك المديرين والموظفين العاملين . وهكذا فإنه يمكن التنبؤ بنتائج الملكية العامة . والمديرون الحكوميون والموظفون العاملون يقومون بتوزيع أصول ليست مملوكة لهم ، ولهذا

فإنهم لا يتحملون تكاليف قراراتهم ، كما إنهم لا يكسبون شيئاً لو تم هذا التوزيع بكفاءة . ولما كان الملاك الأسهميون للمشروعات العامة ، أى دافعي الضرائب ، ليست لديهم حوافز قوية لمراقبة أداء الموظفين العاملين ، فإن هؤلاء الموظفين العاملين يجدون أن التقاعس في أداء العمل لا يحملهم بخسارة ذات شأن . ولذلك فإن الموظفين العاملين يسعون بصفة عامة إلى الحصول على أجور ومزايا إضافية ترتبط بوظائفهم ، مما يزيد تكاليف الإنتاج ، ويحول دون توجيه الاهتمام إلى خدمة مطالب المستهلكين .

وتتناول المشروعات العامة والخاصة من حيث إن كليهما يجب أن يقوم بوضع خطط . غير أن التخطيط العام يختلف بصورة جوهرية عن التخطيط الخاص ، حيث يقوم به مديرون وموظفون عامون لا يتحملون تكاليف أخطائهم ، أو يحصلون على أية فوائد قانونية تنجم عن حسن تدبيرهم للعواقب ، وعلاوة على ذلك فإن الخطط العامة يضمها أشخاص غير مسئولين أمام أى مالك . فطالما أن المخطط العام قد اتبع الاجراءات والقواعد المقررة فإن الخطة العامة تعتبر جيدة . أما التخطيط الخاص فقصته مختلفة تماماً ، فالخطط الخاصة تحاول توقع مطالب المستهلكين ، وتكاليف الإنتاج بصورة صحيحة ، لأن القيمة الحالية للمشروع الخاص تعتمد على التوقع الصحيح للمطالب والتكاليف . ولا حاجة للقول بأن واضعي الخطط الخاصة عليهم في النهاية مواجهة مسئوليتهم إزاء ملاك المشروعات الخاصة ، الذين يحرصون على مراقبة تطور قيمة المشروعات التي يمتلكونها .

ومن وجهة النظر النظرية ، فإن المشروع الخاص القائم على حقوق الملكية الخاصة يكون عادة أكثر كفاءة من المشروع العام . وتوجد أدلة تجريبية كثيرة تؤيد هذا الاستنتاج . وعلى سبيل المثال ، فإن «قاعدة الاثنين البيروقراطية» تقول بأن تكاليف المشروع العام لانتاج كمية ونوعية من السلع والخدمات تعادل ضعف تكاليف المشروع الخاص ، وبعبارة أخرى - فإنه بالحساب التقريبي - سوف تنخفض التكاليف إلى النصف إذا نقلت ملكية المشروع العام إلى القطاع الخاص .

### **المشروعات العامة في أوروبا :**

تقدم المشروعات العامة في أوروبا أدلة عديدة تؤيد نظرية حقوق الملكية الحديثة ، وهذه المشروعات تنتج كل شيء ، من أواني الطعام إلى السيارات والشاحنات . بل إنها تمتلك سلسلة من الفنادق . وكما نتوقع فإن هذه المشروعات مختلفة تماماً عن نظيرتها الخاصة . وأكثر ما يلفت النظر في المشروعات المؤممة ، هو إضفاء الطابع السياسى عليها ، فالحكومات تعين مجالس الإدارة وكبار المديرين ، وتقدم المعونات لها ، إذ أن أغلب الشركات المؤممة تخسر أموالاً . ولابد من التشاور مع السياسيين ومواقفتهم على القرارات الهامة . ومن ثم فإن الحكومات تحدد الأسعار ،

والمشتريات ، وموقع المصنع ، واغلقه ، وتنوع الإنتاج ، ونظام الحوافز ، وتعيين المديرين ، وتطوير الإنتاج ، والسياسة المالية . كما يقوم السياسيون بتنظيم العلاقات العالية ، وعلى عكس الاعتقاد الشائع . فإنها كثيراً ما تكون أكثر اضطراباً في الشركات المؤتممة منها في الشركات الخاصة ، ولا غرو إن كان سلوك المديرين الناجحين في المشروعات المؤتممة أشبه بسلوك السياسيين لرجال الأعمال .

لقد أدت الملكية العامة للمشروعات المؤتممة وما يصادحها من إضفاء الطابع السياسي عليها إلى مجموعة طريفة من المقارنات بين المؤسسات المؤتممة ومثيلاتها من المؤسسات الخاصة . فالمبيعات لكل موظف في المؤسسات المؤتممة أقل ، والأرباح المعدلة أقل ، والإنتاج المادي لكل موظف أقل ، والضرائب التي يدفعها كل موظف أقل ، وتكاليف المبيعات عن كل دولار - نفقات التشغيل بالإضافة للاجور - أعلى ، والمبيعات عن كل دولار من الاستثمارات أقل ، والأرباح عن كل دولار من إيجال الأصول أقل ، والأرباح عن كل دولار من المبيعات أقل ، والمبيعات لكل موظف تنمو بمعدل أكثر بطئاً . وباستثناء شركات البترول المؤتممة ، فإن كل الشركات المؤتممة تقريباً تحقق خسائر وفي عبارة موجزة ، فإن كل الأدلة من المشروعات العامة في أوروبا تظهر أن تنظيمات حقوق الملكية ليست محايدة ، وأن المشروعات الخاصة أكثر كفاءة من المشروعات العامة . وتشكل الصناعات المؤتممة ديوناً (أى خصوصاً من الناحية المحاسبية) عندما تبقى في حيازة الحكومة ، وبمجرد نقل ملكيتها العامة للقطاع الخاص ، تصبح هذه الكيانات نفسها أصولاً خاصة منتجة . وهذا التحول من خصوم إلى أصول يعبر عن قوة تأثير حقوق الملكية الخاصة .



مستشار رئيس الأرجنتين

بدرجة وزير دولة

## نقل الملكية العامة للخاصة باعتباره أسلوباً سياسياً

إن الأوهام التي تسفر عنها محاولات الحكومة للسيطرة والتدخل في الشؤون الاقتصادية ، حتى إلى نقطة الاضطلاع بدور متجني السلع والخدمات في نطاق الاقتصاد ، ليست شيئاً فريداً وإنما هي أمر يتكرر حدوثه في أكثر من دولة ، وكذلك الحال بالنسبة للفوائد التي تنتج دائماً عن تخفيض هذه الأنشطة . ويقدم السجل التاريخي لكل الدول درساً محدداً ومتنظماً للحدوث وهو أنه كلما منحت الحكومة كل الأفراد والمؤسسات الخاصة الفرصة لانتاج ما أظهر نظراؤهم في كل مكان آخر في العالم إمكان إنتاجه في القطاع الخاص ، فإن النتيجة هي كفاءة اقتصادية ونمو وعالة أكبر . والشئ الوحيد الذي ينقص بالعمل وفقاً لهذا الدرس هو الفقر .

ومع وجود هذا السجل للمشروعات الخاصة ، فقد يبدو من المدهش أن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص لا يزال قضية تناقش اليوم . فإن المرء يتوقع على أساس هذا السجل أن الاختلافات السياسية سوف تتركز على استنباط وسائل بديلة لضمان أن تتاح لكل الأفراد قانوناً فرص المشروعات الخاصة . والتباين بين هذا الدرس وبين الواقع يفسره بطبيعة الحال نجاح بعض المؤسسات الخاصة والأفراد في الحصول على امتيازات خاصة لأنفسهم ، لا يمكن أن تقدمها أية سوق وإن كانت أي حكومة تستطيع ذلك . والواقع في أغلب دول أمريكا اللاتينية وأفريقيا ودول العالم الثالث الأخرى هو أن جزءاً صغيراً من الأهالي تتاح لهم فرص اقتصادية أكبر بكثير من الأغلبية الساحقة . وقد قال زميل لجوليو بريان - الذي خلفني كوكيل لوزارة نقل الملكية العامة إلى الخاصة في حكومة راول الفونسين بالأرجنتين - «إن علينا أولاً أن ننقل الملكية الخاصة إلى القطاع الخاص» وقد تحدثت كتاب «الطريق الآخر» الذي ألفه هرناندو دي سوتو ولقي رواجاً ضخماً في دول أمريكية لاتينية عديدة عقب نشره لأول مرة في بيرو ونشر بعد ذلك في أنحاء أخرى من العالم ، عن المدى الذي تحولت به «المشروعات الخاصة» إلى مشروعات عامة :

ويظهر «الطريق الآخر» بوضوح أن دول أمريكا اللاتينية لا تنصف بالفصل بين سلطة صنع

القرار السياسي وسلطة اتخاذ القرار الاقتصادي بقدر ما هي تتصف بالتداخل بين الاثنين . فمى دى سوتو أن تركيز السلطة الاقتصادية والسياسية فى نخبة صغيرة أمر شائع فى حكومات اليسار واليمين معاً . وفى أغلب هذه الدول ، ليست هناك صلة كبيرة بين أيديولوجية الحملات الانتخابية السياسية وبين تشكيل هيكل سلطة صنع القرار أو تشكيل مؤسسات الحكومة أو الاقتصاد ، بقدر صلتها بتحديد شخص ممن سيكون له - من بين هذه النخبة - التأثير والسلطة الأكبر لفترة من الوقت أى إلى أن تحين الانتخابات التالية أو إلى أن يقع الانقلاب التالى . والقيد الرئيسى على ما يتخذه أولئك الأشخاص من القرارات ومن السعى إلى تضخيم الذات سواء من قبل نخبة اليسار أو اليمين وسواء كان من العسكريين أو المدنيين ، هو خطر الثورة ، إذ أن : أهم فرق بين الثورة والانقلاب يمكن العثور عليه فى النتائج التى تعقب حدوث كل منها . فالأولى تتطلب دائماً أن هناك جمهوراً أوسع من المؤيدين (أى نسبة أكبر من أهلى الدولة ، يجب أن تكافهم الحكومة الجديدة ، فى حين أن الثانية لا تتضمن فى أغلب الأحوال أكثر من إجراء تغييرات هامشية . وإعادة الحسابات عمن يجب أن يكافأ من بين النخبة ، وكمن تكون المكافأة : وقد تكون عبارة «حكومة جديدة» وصفاً أقل دقة للتغير الذى تحدثه انقلابات كثيرة ، والى ينبغى أن توصف بأنها مجرد تعيين «شاغلين جدد للمناصب الحكومية» .

وليس من الضرورى أن تكون الثورة عنيفة ، على الأقل فيما يتعلق بصعود الثوريين إلى مراكز السلطة . وهى لا تحتاج إلا إلى أقلية قوية وموالية لها (انظر إلى مثال اللندى فى شيلي) . وهذه الحقيقة تفرض أيضاً قيوداً على النخبة من «اليسار» أو «اليمين» فى دول كل منهم . وهكذا نجد أنه فى وسط الكثير من العنف والموت فى أمريكا اللاتينية ، لم تكن هناك إلا القليل جداً من الثورات «العنيفة» .

ونغىل أن هناك «انجهاً وسطاً» بينا يقف «اليسار» و «اليمين» فى جانب ، والثورة فى الجانب الآخر ، فذلك هى صورة للواقع السياسى فى أغلب أمريكا اللاتينية . وهكذا نجد دى سوتو تطابقاً أقرب بين أمريكا اللاتينية اليوم ، وبين أوروبا فى القرن الخامس عشر إلى القرن التاسع عشر عندما كانت تخضع السياسة ونظام التجارىين (وهذه المناسبة فإنها سياسة هوجمت من كل من آدم سميث وكارل ماركس) أكثر مما يرى من تطابق مع أية أنظمة معاصرة سواء فى الشرق أو الغرب . ويدكرنا تصوره لنظام التجارىين فى الدول الأوروبية بوصف لورد باور «لعمليات إضفاء الطابع السياسى الوخيمة العاقبة فى العالم الثالث» ويثير فقط أسئلة عما قد يكون بينها من اختلافات : «عندما يجرى إضفاء الطابع السياسى على الحياة الاجتماعية والاقتصادية بصورة مكثفة ، يحول الناس مواردهم واهتمامهم من النشاط الاقتصادى المنتج إلى مجالات أخرى ، كمحاولة التنبؤ بالتطورات السياسية للاستعداد لها ، ومهادنة أو رشوة السياسيين وموظفى الحكومة ، والنهرب من

التقيد الحكومية ، وهم يحتذون إلى هذه الأنشطة أو يحرمون عليها حماية لأنفسهم من كل القرارات الهامة التي يصدرها الحكام ، أو للفادة منها كلما أمكن ذلك . وهذا الاتجاه لأنشطة الناس ومواردهم لابد أن يضر بالأداء الاقتصادى وتنمية المجتمع إذ أنها يعتمدان بشدة على كيفية توظيف الموارد البشرية والمالية والمادية للشعب .

ويذهب أن أى تغيير مقترح لأى وضع راهن معين سوف يؤدي دائماً إلى أن البعض سوف يتوقع أن يخسر من التغيرات المتوقعة أكثر مما يكسب ، ومن المفهوم أن غالبية هؤلاء ستعمل لمعارضة مثل هذه التغيرات. وتتميز المجتمعات التي غلبت عليها الاعتبارات السياسية ومجتمعات نظام التجاريين بأن هذا « البعض » يشمل كثيرين جداً من « النخبة » وغير النخبة . وفي هذه المجتمعات شأن المجتمعات التي بها أنظمة تسيطر عليها الدولة ، يكون السكان حريصون في المقام الأول على حماية الوضع الراهن لهم عوضاً عن الاهتمام باعتبارات الإنتاج .

وهكذا نجد أنه في المجتمع التجارى ذى الطابع السياسى تكون المقومات المطلوبة لنجاح سياسات نقل الملكية العامة للخاصة أكثر مما هو مطلوب في حالة مجتمع فيه تفرقة واضحة بين صانعى القرار الاقتصادى والقرار السياسى . ففي المجتمع ذى الطابع السياسى المرتفع ، لابد من النظر إلى نقل الملكية العامة في إطار سياسى لأن التداخل القائم بين صنع القرار بين الاقتصادى والسياسى يتطلب ذلك . ومن ثم فإن الإجابة على السؤال : « عام أم خاص » تكون أكثر صعوبة في مجتمع تجارى لأن السؤال ذاته له معنى أقل ..

فقد لا يعنى نقل الملكية العامة للخاصة في المجتمعات التجارية أكثر من توسيع مشروع ليس خاصاً كلية ، أو توسعاً تقوم به الحكومة تحت اسم آخر. وهذا هو أفضل سبب يمكن تقديمه لظاهرة استمرار المشروعات غير المربحة المملوكة للدولة في الأرجنتين . وفيما يتعلق بالشعب فإن نقل الملكية العامة للخاصة في مثل هذه الأحوال قد لا يرى الناس فيه وسيلة لانتهاء المعونات الضخمة التي تحصل عليها هذه الشركات الحكومية بقدر ما يرونه وسيلة لنقل حماية الدولة إلى مؤسسات خاصة بعينها (وبمباراة أخرى ليست خاصة فعلاً) .. وإلا فكيف يمكن تفسير سلبية الرأى العام في وجه استمرار المصائب الاقتصادية ؟

### جمهور بلا حماية :

إن المشروع المشمول بالحماية ، سواء كان خاصاً أم عاماً ، أكثر تكلفة للمجتمع الذى يسمح بهذه الحماية مما لو لم تكن الحالة كذلك . وربما إذا قدم العالم حالة مقارنة واضحة بين مشروع عام غير مشمول بالحماية ونظيره الخاص الذى تشمله الحماية ، فقد يتبين أن المشروع العام أكثر إنتاجاً وأرباحاً . ولو كان الاختيار بين هاتين الحالتين هو الاختيار الوحيد الذى يتيحه العالم ، لما

قبل دعوة الرئيس راؤول الفونسين للعمل كوكيل وزارة لشئون نقل الملكية العامة للخاصة ، ولا الدعوة لكتابة هذا البحث .

من الواضح إذن أن موفق لا يرى في إلغاء ملكية الحكومة علاجاً كاملاً لنمو الاقتصاديات والمجتمعات . فإني أتوقع أن يصاب اقتصاد أية دولة بالركود إذا كانت كل مشروعاتها الخاصة أو المسببة بالخاصة ذات طابع مشمول بالحماية . وأنا أتوقع حقاً أن نبرر حكومة مثل هذه الدولة قيامها بحماية هذه المشروعات شبه الخاصة بحجة انقاذ الوظائف ، حتى وإن كان هذا «الإنقاذ» افتراضاً لإرضاء الذات مع تجاهل مايقع من خسارة فعلية في الوظائف لحساب متجين أكثر كفاءة في دول أخرى . ولكن لما كانت مثل تلك الخسائر الفعلية في التوظيف ستحدث بطبيعة الحال . فإن الاقتصاد سيستمر في الركود ، وستصل الحكومة إلى منعطف حاسم . فإما أن تستطيع حقيقة أن تحول قطاعها المفترض أنه خاص إلى قطاع خاص فعلاً وحقيقة ، وإما أن تلجأ بشكل متزايد إلى تأميم ملكيته المشروعات غير الخاصة تماماً . لأن الاقتصاد يظل راكناً وتظل الوظائف في حاجة إلى «الإنقاذ» .

وبالنظر في أنحاء العالم . فإن البديل الأخير كان هو الاختيار الأكثر شيوعاً .. ولم أكن بطبيعة الحال محتاجاً إلى أن أنظر إلى أبعد من أنقى . إذ أن الأرجنتين من بين هذه الدول التي استسلمت لأسوأ نوع من المشروعات المحمية - المشروعات الحكومية المشمولة بالحماية . والواقع أن الكثير من الشركات المملوكة للدولة كانت في يوم ما أفعالاً خاصة ، وقد فشلت لأسباب تعود «جزئياً» على الأقل إلى «الحماية» التي كانت تحصل عليها . ويبدو أن الحل لهذه المشكلة في مثل تلك الحالات كانت في نظرهم أنه إذا كان القليل من الحماية قد أدى إلى حالات افلاس ، فإن الكثير من الحماية سيدر أرباحاً بالتأكيد .

ومنذ تولى جوان بيرون السلطة في ١٩٤٣ أصبحت الأرجنتين بمثابة كتاب مدرسي للآثار السلبية لزراعة الحماية على اقتصاد ذات طابع سياسي . فقد أمت صناعات بأكملها - وسائل النقل ، المواصلات ، الطاقة - مع منحها وضعاً احتكاريًا كاملاً . كما نقلت بعد ذلك شركات أخرى عديدة في قطاعات مختلفة من الاقتصاد إلى ملكية الدولة ، وإذا أمكن القول بأن هذه الشركات قد انتقلت وظائفها ، فإنه من الواضح أن هذا كان على حساب وظائف أخرى ، إذ أن هذه الشركات كلها فشلت في تحقيق أية أرباح ، ومن ثم فإن هذه الوظائف لم تنفذ إلا لأن شعب الأرجنتين هو الذي تحمل خسائرها . ومعنى ذلك أنه قد تمت التصحبة بفرض إنشاء وظائف جديدة في أماكن أخرى إذا ما استثمرت في ذلك الأموال والقروض التي حولت إلى المشروعات العامة ، والتي ضحى بها من أجل إبقاء العمالة بصفة دائمة في تلك المشروعات بالذات ، وكانت تكاليف ذلك بالنسبة لكل الأرجنتينيين ترجح كثيراً أية فائدة . وفي عبارة موجزة أن الفشل يجهض على حساب

الكفاءة ، والابقاء على الفضل يمنع اكتشاف الكفاءة بمنح فرص توظيف جديدة .  
وقد تساعد بعض الأشئلة في توضيح الأمور . إن السلك الحديدية تنحسر حوالى ثلاثة ملايين دولار كل يوم ، وأعمال الصيانة سيئة للغاية ، ومستوى الخدمة يمكن وصفه بأنه كارثة . والخطوط الجوية تنحسر ٩٠٠ ألف دولار يوميًا ، ولديها عن كل طائرة . ضعف عدد المستخدمين الذين لدى الشركات الخاصة . وقد نجح مسئولو شركة جامس أويل ديل استارو - وهى شركة توزيع الغاز المملوكة للدولة - في منع المشروعات الخاصة (حق تعاوانيات المستفيدين) من إقامة وتمويل وإدارة شبكاتها الخاصة رغم أن ٢٥٪ من إنتاج الغاز في البلاد يضيع دون استخدام بسبب نقص مرافق التوزيع . وشركة «باسيمونتوس بتروليمبروس فيسكاليس» تتميز بأنها شركة البترول الوحيدة في العالم التى تنحسر ملايين الدولارات يوميًا . وفى الأرجنتين اليوم ٧٪ فقط من تليفونات أمريكا اللاتينية ، بعد أن كانت النسبة ٤٥٪ فى عام ١٩٤٥ عندما تقرر منح احتكار لشركة التليفون الوطنية . وكانت جملة العجز فى المشروعات المملوكة للدولة فى عام ١٩٨٥ تعادل ٢٧٪ من إجمالى الناتج القومى ، أو ٧٥٪ من إجمالى العجز فى الميزانية ، وهو ما يكفى لسداد أكثر من نصف تكلفة خدمة الديون الخارجية التى بلغت ٥٠ بليون دولار .

غير أن الحسائر فى المشروعات العامة مقومة بالدولارات تهب صورتها إذا قورنت بالضرر الاجتماعى والاقتصادى الذى نحم أن يتحملة الشعب نتيجة لهذا الشكل المتطرف من «حياة الجمهور» . وعند تبني وضع احتكارى ، فإن المشروعات العامة تشكل تهديدًا للاستقرار ، وليس فقط لمستوى الرفاهية فى أى مجتمع ، إذ أن هذه المشروعات عندما تسمى نفسها من المنافسة ، فإنها تسلب الجمهور من كل حياة فى النهاية . وأهم من الحسارة المالية هو ما يترتب على هذا الوضع من فقد المواطنين الشعور بالثقة فى حكوماتهم واحترامها . وإذا كانت الديمقراطية تتطلب احترام المؤسسات الحكومية ، فماذا ستكون النتائج بالنسبة للحكومة عندما يصبح من الواجب دفع «رسم حماية» شهريًا لموظفى شركة التليفون لكى تعمل التليفونات بصورة منتظمة (علمًا بأن رسم تركيب التليفون المترلى هو ألف دولار ، ولدور الأعمال ٣٠٠٠ دولار) . والاحتكار يولد الفساد ، ويقلل من فرص العمال فى الحصول على وظيفة نافعة . وفضلاً عن ذلك فإنه عندما يجب أن ينتظر الأرجنتينيون ٢٥ عاماً للحصول على تركيب التليفون ، والذى لا يعمل جيداً بعد ذلك . فإن الطلب يتجاوز العرض إلى حد كبير . أليست الاستجابة لذلك الطلب هى الفرصة الكاملة للتوسع فى العمالة ؟ ومع ذلك يعارض مسئولو شركة التليفون فى السماح للتعاوانيات أو أية شركات خاصة أخرى بتركيب شبكاتها الخاصة .

## حالات نقل الملكية العامة :

وفي ضوء ذلك ، ينبغي أن يكون واضحاً إنني لست متفائلاً بشأن احتمالات نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص في الأرجنتين ، والتي لا يمكن أن تفعل في هذه الظروف أكثر من زيادة عدد المشروعات غير الخاصة تماماً . ومع ذلك فقد تمت بعض حالات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص في الأرجنتين مما قد يتناقض مع نظرتي المشائمة . ففي عام ١٩٥١ كان هناك مشروع عام يدعى ترانسبورتس دى بوينس ايرس ، يتركز فيه كل المنظّمون العامون والخاصون للنقل العام في المدينة داخل احتكار واحد . وكان إنشاء هذا الاحتكار هو ذروة عملية إلغاء نقل الملكية الخاصة لوسائل النقل العامة التي بدأت في ١٩٣٦ كرد فعل على تناقص إقبال الركاب على استخدام خطوط الترام المملوكة للدولة وأنظمة مترو الانفاق الحكومية . ورغم هذه المحاولة لكي تحقق الأنظمة الحكومية ربحاً ، فإنها بحلول عام ١٩٥٩ كانت تخسر ٤٠ مليون دولار سنوياً . وفي عام ١٩٦٢ تم حل الشركة وأصبح النظام ملكية خاصة بعد أن بيعت سيارات الأتوبيس للعاملين ضمن اسمي . وهناك اليوم مئات من الخطوط الخاصة تخدم بوينس ايرس ، مزودة بعربات حديثة يساوي بعضها أكثر من ١٠٠ ألف دولار ورغم أن الأجر هو عشرة سنتات فقط ، فإنها تدر أرباحاً لأصحابها تكفي لاستبدال سيارات الأتوبيس قبل موعد تقاعدها الاجباري وهو عشر سنوات . وتحولت خسائر الحكومة إلى إيرادات وذلك بتحويل المشروع الحكومي الذي كان يتلقى دعماً مالياً إلى مشروعات خاصة تدفع ضرائب عن أرباحها . ولم تعد المدينة مثقلة بأعباء المركبات غير الآمنة والمستهلكة الحالية من وسائل الراحة للركاب ، وكذلك لم تعد معرضة للاضرابات المستمرة من عمال النقل الذين كانوا يحصلون من المشروع الحكومي على أجور ضئيلة ، وكان كل ذلك يؤدي إلى شكاوى الجمهور . ولم يستغرق ظهور التحسينات بوضوح غير أشهر قليلة عقب نقل الملكية للقطاع الخاص .

وهناك حالة أخرى للمقارنة وقعت في النقل الجوي ، إذ رغم تحديد الحكومة للأسعار فقد نجحت شركة ( أستراليا ) الجوية المحلية الخاصة في اجتذاب الركاب من الخطط الجوية الوطني ( آيرو ليناس أرجنتيناس ) وذلك بالوسيلة الوحيدة التي تقدر عليها . وهي تقديم خدمة أفضل بتكاليف أقل . وكان رد الحكومة على هذه الفوائد للمستهلكين ، هو إصدار قانون يمنع الشركات الخاصة من نقل أكثر من ٥٠ ٪ من الركاب . ولكي يضيف القانون الإهانة إلى الضرر ، فإنه منع الشركات الخاصة من الخدمة على الخطوط المتجهة إلى الدول المجاورة ، مما ترتب عليه أن استولت خطوط جوية أجنبية على حركة النقل على تلك الخطوط ، مما أدى إلى زيادة فرص التوظيف هناك أي لغير الأرجنتينيين وذلك بافتراض أن هذه الخطوط الأجنبية كانت أسعد حظاً أي لم تكن محمية من حكوماتها . وكانت الإهانة والضرر اللذين لحقا بشركة أستراليا من الضخامة بحيث أوشكت

الشركة الخاصة على الافلاس . ومن أجل « انقاذ » الوظائف - التي لم تكن في حاجة إلى انقاذ قط - لولا أعمال الحكومة - فقد وضعت الحكومة شركة أوسترال تحت إدارة الدولة .. وحتى بعد أن تم ذلك ، فقد كانت الشركة تخسر ٢٠٠ ألف دولار فقط شهرياً مقابل أكثر من ١٦ مليون دولار تخسرها الشركة المملوكة للدولة . ولم يردع ذلك وزير النقل عن أن يقترح أن تستوعب الشركة الحكومية التي تخسر أكثر الشركة الخاصة الأخرى لإنشاء خط جوى موحد مملوك للدولة . وكان أحد منجزاتي الرئيسية عملي كوزير في حكومة الرئيس راؤول الفونسين هو الإسهام في هزيمة اقتراح وزير النقل ، والحصول على قرار - بمساندة من الرئيس - بإعادة شركة أوسترال إلى القطاع الخاص .

أما الحالة الثالثة لعمليات نقل الملكية العامة في الأرجنتين الجديدة بالذكر فهي حالة «سيام» وهو مجمع صناعي تطور عبر السنين من صنع آلات الخيازي إلى صنع التلاجبات وغيرها من الأجهزة المنزلية الكهربائية ، والمواسير الحديدية بل والقاطرات . وبعد وفاة الجليل المؤسس للشركة أخذت حالتها تسوء حتى أفلس ، وكانت مدينة للحكومة بمبالغ ضخمة من الضرائب وأقساط الضمان الاجتماعي . وبموجب قانون خاص قبلت الحكومة العسكرية سداد هذا الدين في صورة أسهم الشركة . وأعطيت سلطة الإدارة لجنرال من السلاح الجوي . وتحت إدارته لم تعالج مشكلة المعدات العتيقة والمنتجات المتخلفة باعادة الاستثمار ، وترتب على ذلك أن التدهور في الجودة والخدمات التي تقدمها الشركة سار جتاً إلى جنب مع استمرار تصاعد خسائرها . ولكي تزيد الشركة من مبيعاتها لجأت الإدارة إلى خفض أسعار البيع إلى مستوى يقل عن تكلفة الانتاج . وهو ما يعني بطبيعة الحال إنه مهما بلغت مبيعات الشركة ، فإنها لن تستطيع أن تحقق أرباحاً ، وبغير الأرباح لن تستطيع تصحيح هذا التدهور .

وفي مواجهة ذلك ، عارض الكومودور الجوي فكرة نقل ملكية شركة سيام إلى القطاع الخاص ، حيث زعم علناً ذات مرة أن مثل هذا العمل لا ضرورة له لأن الشركة تحقق أرباحاً . ويبدو أن الأمر كان كذلك ، وإن كان ذلك على حساب دعم إضافي يتحمله الجمهور الأرجنتيني ، وقد فسر الجنرال ذلك لاصدقائه بأن الشركة تبيع عن طريق :

- ١ - الحصول على قروض حكومية بأسعار فائدة أقل من التضخم .
  - ٢ - تأخير سداد ضرائب المبيعات والضمان الاجتماعي ، وبالأموال التي يتم الحصول عليها بهذه الأساليب :
  - ٣ - تقدم الشركة قروضاً للبنوك ، وفوائد هذه القروض تتجاوز بالفعل خسائر تشغيل الشركة .
- وسواء كانت هذه الحالة هي سمة مميزة للشركات غير الخاصة تماماً ، أو غير العامة تماماً ، فإنها مرشحة لنقل ملكيتها الحقيقية للقطاع الخاص ، وهو ما حدث فعلاً في النهاية خلال فترة عملي

القصيرة في الحكومة. ومنذ أن انتقلت شركة سيام للقطاع الخاص ، استخدمت ميزتها من العمال وحقت أرباحاً ، وبالتالي دفعت ضرائب ، وهي تصدر بالفعل بعض منتجاتها للخارج بدلاً من أن تكلف الأرجنتين المليون دولار التي كانت تحسرها شهرياً .

### شكوك بالية :

ومع وجود هذه الحالات الناجحة فإني مع ذلك أسأل نفسي لماذا أظل متشككاً بالنسبة لإمكان إجراء عمليات واسعة النطاق لنقل الملكية العامة للخاصة في الأرجنتين؟  
أولاً : كان من الممكن أن أجد ميزتها من التشجيع بعد نقل الملكية العامة لشركة «سيام» لولا حقيقة أنها تمت في ظروف فريدة تولت فيها حكومة مدينة جديدة مسؤولية الحكم في اعقاب نظام عسكري غير محبوب إلى حد كبير ، وبذلك اتاحت لها فرصة واضحة لإظهار استقلالها عن سيطرة العسكريين . وهناك قاعدة عامة تقول بأن المستفيدين من أى برنامج حكومي سوف ينجمون عادة في إبقاء مثل هذا البرنامج إذا كانت تكاليفه يتحملها عدد أكبر من السكان ( في صورة ضرائب ) . ويعبر عن هذه القاعدة مصطلح « طغيان الأقلية » والتي تتيج لنا أن نفهم كيف تبقى البرامج الحكومية حتى ولو لم يؤيدها أغلبية المواطنين . إذ أن كل مستفيد يعرف على الأرجح ماذا وكم يحصل عليه من أى برنامج حكومي أكثر مما يعرفه دافع الضرائب من أجل هذا البرنامج وفوائده والمستفيدين منه .

ثانياً : كم تبلغ جملة الضرائب التي يدفعها مثل هذا البرنامج ؟

وفضلاً عن ذلك ، فإنه حتى بافتراض أن دافع الضرائب لديه المعرفة التامة ، فإنه كلما كان عدد دافعي الضرائب الذين يحملون برنامجاً ما أكبر ، كان الحافز الشخصي لدى كل منهم في العمل ضد البرنامج أضعف . في حين أن المستفيدين من البرنامج سيكونون بطبيعة الحال متحمسين لا مجرد استمراره فحسب ، بل ومن أجل نموه ( أى زيادة الأموال الموجهة إليه وليس عدد المستفيدين ) . وأخيراً فإنه في حدود استفادة كل دافع للضرائب من برنامج أو أكثر ، فإن دافع الضرائب يكون دائماً في خطر من أن يفقد الفوائد التي يتأهلها من أحد البرامج إذا عمل بنشاط ضد برامج أخرى تقدم فوائد لأناس آخرين . وإحتال هذا العمل التآزري تزيد من احجام دافعي الضرائب المستفيدين عن المشاركة في اجراء حازم ضد برامج لا يستفيدون منها هم أنفسهم .

وهنا تجدر الإشارة إلى أن النقل ، وخاصة النقل في المدن ، يعتبر استثناء من هذه القاعدة العامة لأن المستفيدين هم دافعو الضرائب من الركاب . في نفس الوقت وهم على اتصال وثيق بين بعضهم البعض ، ولا يتطلب الأمر من وقتهم أكثر مما يمضونه فعلاً في الانتقال ، لتبادل آرائهم حول المشاركة في تجربة واضحة للغاية . وفي عبارة موجزة فإن النقل الحكومي ، على عكس أى



برنامج حكومي آخر ، يخلق فعلاً متدنى عاماً للمناقشة للتخلص من النقل الحكومي . وفي حالة شركة أسترال للخطوط الجوية ، فإنني أشعر بالقلق حيال المرسوم المقرر صدوره عند نقل ملكيتها العامة للخاصة ، والذي يقضي بأن كل زيادة في حركة النقل المحلي سوف تذهب إلى هذا الخط الخاص . ولم يكن ذلك ليقلقي لو كان هناك خطان أو ثلاثة خاصين لديها فرص مماثلة في السوق . ومع ذلك فإن احتمال جعل شركة أسترال غير خاصة تماماً في الظروف الحالية ينبغي أخذه في الاعتبار . إذ أنه لكي تكون هذه حالة ذات مغزى لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، أي عملية تخرج عن نظام التجارين السابق الإشارة إليه ، فإنه يجب التأكد من أن «الحماية» التي تتمتع بها شركة آيروبليانس ارجنتيناس الحكومية لن تتحول إلى شركة أسترال . ومرة أخرى تساورني الشكوك لأفني لا أدري إلا القليل جداً عن المؤسسات الخاصة ، والكثير جداً عن المؤسسات «غير الخاصة تماماً» في الأرجنتين .

#### سياسة نقل الملكية العامة :

تكيف امكانيات نقل الملكية العامة إلى الخاصة في الأرجنتين وأغلب الدول النامية إلى حد كبير وفقاً لبيئتها التجارية ، ونقل الملكية العامة الذي يجرى في مجتمع تجاوز مرحلة نظام التجارين قد لا يمكن تنفيذه بنفس الصورة في مجتمع لا يزال في تلك المرحلة . ولا يعني ذلك أنه ليست هناك دروس مستفادة من تجارب الآخرين تصلح للتطبيق في أي محيط آخر بما في ذلك المجتمع التجاري . والواقع أنني أجدها أشياء كثيرة فيها احتواء هذا المجلد من عرض للتجربة البريطانية (وخاصة ما أسهم به كل من السادة جون ردود ، وبيري ويونج) تبدو ضرورية لنجاح عمليات نقل الملكية العامة في الأرجنتين ، ولكنني أعتقد فقط أن هناك خطوات اضافية ستكون مطلوبة لكي ينجح نقل الملكية العامة للخاصة في الأرجنتين أو أي مجتمع تجاري آخر .

ومع ذلك فإن هناك قاعدتين ملازمتين في برنامج حكومة تانتشر لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص توضحان الاتجاه الجوهري اللازم لنجاح أي برنامج لنقل الملكية العامة في أي مجتمع . أولها الالتزام بتوسيع ملكية رموس الأموال بين السكان . وقد لا يكون لهذا الأمر أهمية كبيرة لولا وجود القاعدة الثانية المتلازمة معها ، وهي زيادة ملكية رموس الأموال بواسطة الأفراد بدلاً من أن يكون ذلك بواسطة مؤسسات مثل حصة نصيب العامل مثلاً في صندوق المعاشات ، الذي قد يمتلك أسهماً في شركات مختلفة . ولا يمكن للملكية عن طريق جماعي كصندوق المعاشات ، أن يكون لها نفس المعنى لدى أعضائه مثل الملكية الفردية . فالأمر يتطلب عندئذ اتخاذ قرارات هامة بطريقة جماعية - مثل هل نشتري أسهم شركة معينة ، أو نبيع أخرى ، وكل مساهم في صندوق المعاشات لن يكون له إلا تأثير قليل على هذا القرار . والواقع أن كل عضو في صندوق المعاشات

من المحتمل ان لايعرف ماذا يمتلك التجمع ، ناهيك عن ضرورة شعوره بأنه مالك فردى للأسهم . وفي الحالة الأخيرة أى حالة الملكية الفردية للأسهم فإن المالك الفرد يكسب أو يخسر بقرواته الخاصة .

وهذا الفرق مماثل للفرق الذى يمكن أن يشعر به أى فرد بشأن شغل وحدة فى اسكان عام بالمقارنة مع الشعور الذى يمكن أن يكون لدى نفس الفرد بشأن نفس الوحدة إذا كانت ملكيته فردية له . وهذا المثل يعتبر فى الصميم بصفة خاصة لأنه كان من أهم أعمال حكومة ناتشر البريطانية ، تلك التخصصات الكبيرة التى قدمت لشاغل المساكن العامة لتشجيعهم على شراء تلك الوحدات من الحكومة . ومن الصحيح أن المواطن كشاغل لمسكن عام ، أو كواحد من مشتركين عديدين فى صندوق للمعاشات سيكون له صورة من صور حق التملك لأنه يسهم فى كلها ولو بضرائب غير مباشرة ، ويحصل على فائدة من كلها إما الآن (كشاغل للمسكن) أو فى المستقبل (كصاحب معاش) غير أنه من أى من الموقعين لا يستطيع الفرد التصرف قانوناً فى أى من هذه الأصول ، وهو ما كان يستطيع أن يفعله بالأصول التى يمتلكها مباشرة .

والرغبة فى الملكية الفردية المباشرة ، تصورها الحالة التى ذكرها السيدان بيرى ويونج . حيث أتيح لأعضاء نقابة عال معينة عند تنفيذ نقل الملكية العامة لشركتهم للقطاع الخاص ، شراء أسهم فى الشركة بنصف كبير . ورغم الحملة التى قام بها زعماء النقابة لاثباتهم عن ذلك ، فإن ٩٦٪ من العمال القادرين على شراء الأسهم فعلوا ذلك ، وهؤلاء المشترين يتمتعون الآن بأرباح من أسهمهم ، ويكتشفون الصلة المباشرة بين جهودهم والقوائد التى نجمت عنها .

ومثل هذه الاجراءات تحدث تغييرات فى المواقف ، من تلك الراغبة فى الحماية ، إلى تلك الراغبة فى الانتاج ، وهى ضرورية لنجاح عملية نقل الملكية العامة للخاصة . أما فى المجتمعات التى لا تزال فى مرحلة نظام التجاريين فإن الجميع تقريباً يشتركون فى نفس الميل لقبول الحماية ، ويشكون فى مكاسب الآخرين لأن شخصاً آخر يجب أن يدفع هذه المكاسب (وهو أمر حقيقى عادة فى هذه المجتمعات) . ولذلك فإن تنفيذ أمثلة ناجحة لعمليات نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، الأمر الذى يجب أن يكون سهل التحقيق فى المجتمعات التى جاوزت نظام التجاريين يكون أمراً صعباً فى مجتمعات التجاريين مما يؤدي إلى خلق حلقة مفرغة من المقاومة لعمليات نقل الملكية العامة .

فما هى إذن الاستنتاجات الإيجابية التى يمكن الوصول إليها بشأن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص فى مجتمع لا يزال فى مرحلة نظام التجاريين ؟ إن الاستنتاجات المبدئية التى توصلت إليها بتزغى التشككة هذه هى أنه يجب أن تكون عملية نقل الملكية العامة للخاصة على أساس برنامج انتخابى ، ومن ثم فإن الانتخابات المفتوحة والمعادلة شرط أساسى لنجاحها . أى أن التركيز يجب

أن يكون على انتخاب حكومة مستقلة على هذا الأساس وليس على الحكومة المترتبة في الحكم . فالأمانة في الرأي لابد أن تساعد على نجاح نقل الملكية العامة إلى الخاصة لأنه إذا ما أعطاهما الشعب صوته في الانتخابات على هذا الأساس ، فإن الحكومة الجديدة ستكون معرضة لخطر أقل إذا ما أنقذت ذلك .

ولكن هل يمكن تدبير مثل هذه الحملة الانتخابية ؟ أعتقد أنه ممكن وذلك بالتركيز على حقيقة أن الحكومة باعتبارها مالكة ، ليست أكثر من شركة قابضة كبيرة للمالكين من المواطنين . وسوف يسأل المرشحون في الانتخابات عن مبدأ نقل الملكية العامة للخاصة : « لماذا نحتاجون إلى وسيط (الحكومة) للاحتفاظ بأسهمكم لكم ؟ » وسوف يمكنهم أيضاً ردًا على هذا السؤال أن يقولوا «إننا نعتقد أن أسهمكم هي أسهمكم ، ولا نعتقد أن هناك من يستطيع العمل لمصلحتكم مثلكم أنتم » وإذا نفذ مرشحو نقل الملكية العامة للخاصة وعدهم بالتخلص من أسهم الشركات المملوكة للدولة عن طريق التصرف فيها للمواطنين بقدر متساو . فإنهم على الأقل سوف يزيحون عن الحكومة (والمواطنين أنفسهم) الأعباء الحقيقية المتمثلة في دعم أعمال لا تحقق ربحاً . وإذا كانت الأعمال التي تم نقل ملكيتها العامة بهذه الطريقة ، ترفع عنها الحماية أيضاً ، فإن ملاكها الجدد قد يستطيعون تحويلها إلى أعمال مربحة .

تري ... هل هذا إجراء متطرف جدًا ؟ وبأي معيار يقاس ؟ إنني أميل إلى الاعتقاد بأن « كل » النظام الاقتصادي ، وليست أجزاء منه فقط ، يجب أن يتغير لاجداث تغير فعال في المواقف التي تساند المجتمعات التي لا تزال في مرحلة نظام التجاريين .



## الجزء الثالث

التخطيط لتحويل الملكية العامة  
إلى الخاصة



نائب رئيس ومدير الخدمات

الاستشارية لمجموعة هاي

## الإعداد لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص : قائمة مراجعة لصانع القرار

إن محاولة نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، بدون سياسة ، وبلا إجراءات ، وبغير عاملين أكفاء ملتزمين هو أمر مقدر له الفشل . وعلى أساس خبرتي خلال الخمس والعشرين سنة الماضية في العمل مع أنظمة مختلفة لتقديم الخدمات العامة ، أرى أن هناك ثلاث مراحل ينبغي مراعاتها وهي : الإعداد لنقل الملكية العامة للخاصة ، وتنفيذ برنامج ومشروع لنقل الملكية العامة ، ومراقبة وتطبيق اتفاقية نقل الملكية العامة والقوانين واللوائح المتعلقة بذلك . والرحلة التحضيرية ذات أهمية بالغة ، لأنها إذا أجريت كما ينبغي ، فإنها تمهد الطريق إلى نقل ناجح للملكية العامة للخاصة ، وهي تتطلب أربعة مكونات أساسية :

- دراسة التنظيم الحكومي وأداء العاملين به ( أى مسائل التنظيم والإنتاجية ) .
  - اختيار قطاع خاص بديل ( أى مسائل الاستثمار ، وتحليل المشروعات ، والمسائل المالية ) .
  - تحديد أين وكيف يعمل الموظفون الذين سيتأثرون بنقل الملكية العامة ، ونصيبهم في نقل الملكية العامة ( مسائل الموارد البشرية ) .
  - إدارة عملية التحويل إلى الملكية الخاصة واتخاذ القرارات بشأنها ( أى مسائل الإدارة ) .
- ويتطلب الإعداد لنقل الملكية العامة للخاصة تعليم وتنظيم ، وتعبئة أربع مجموعات يجب أن تعمل معاً ، على أن يفهم كل منها حسابات التكاليف القائمة ، والقدرة الانتاجية ، وتمويل رأس المال ، والمسائل الأخرى التي تواجه المشروعات التي تمتلكها الحكومة أو تديرها . والمجموعات الأربع التي يمكنها أن تؤدي إلى نجاح أو فشل أى برنامج لنقل الملكية العامة إلى الخاصة هي :
- سياسية : القيادة السياسية التنفيذية والتشريعية ( البرلمانية ) أو السياسية .
  - الجمهور : المستهلكون والذين يحصلون على المنتجات والخدمات العامة .
  - موظفو الحكومة والمديرون : وهي الجماعة التي توجد خارج القيادة السياسية وهم موظفو الدولة

- المهنيون ، والمراقبون ، والعمال غير المهرة . ولما كانوا هم الذين يؤدون الوظائف الحكومية ، فإنهم يعتبرون المجموعة الأكثر تأثراً بنقل الملكية العامة للخاصة .
- مجموعة رجال الأعمال : أصحاب المصالح التجارية المحلية والخارجية الأكثر رغبة وقدرة على امتلاك أو تأجير أو إدارة نشاط مملوك للدولة أو تشغيله .
- ومفتاح نقل الملكية العامة للخاصة هو الفهم والاستجابة للمشكلات واحتياجات المجموعة ذات المصلحة الرئيسية . ومن الأهمية بمكان أن تفهم هذه المجموعات الالتزامات ، والمخاطر ، وفرص نقل الملكية العامة للخاصة .

### الإعدادات لنقل الملكية العامة :

- تمثل الموضوعات التي نوردنا هنا قائمة مراجعة لأسئلة أساسية يحتمل أن تثار في مراحل مختلفة خلال المناقشات . ويمكن أن تجري عملية نقل الملكية العامة على أربع مراحل :
- التطوير القانوني والتنظيمي .
- اختيار الهدف .
- التحويل الفعلي للملكية العامة للخاصة .
- مراقبة النتائج .

ولقد حددت بالإضافة إلى ذلك، أربع عشرة خطوة منطقية (جدول ١) يجب مواجهتها كلها في تخطيط وتنفيذ أى برنامج حكومي واسع لنقل الملكيات العامة . وسوف يجد المرء الكثير من هذه الخطوات في أى برنامج حكومي جيد الإعداد مكرس لأهداف (١) الحد من التكاليف ، وزيادة انتاجية الحكومة ، و (٢) الاعتماد على بدائل القطاع الخاص ومشاركته في إدارة هذه البرامج . وهذه الخطوات الأربع عشرة ليست وصفة طيبة حتمية ، ولكنها تقوم على أساس خبرتي في عمليات نقل الملكية العامة للولايات المتحدة والحكومات الأجنبية . وهي تشكل قائمة مراجعة تستهدف إعداد القائمين بعملية نقل الملكية العامة لأسئلة معينة سوف تثار حتماً . وقد ترى كل دولة أن تنظم هذه العمليات بطريقة مختلفة لكي تعكس أهدافها الخاصة وأهداف التنمية بها . وسوف تحدد موارد المجتمع وطلباته مدى تطبيق قائمة المراجعة هذه . فإذا كانت فلسفة الحكومة أصلاً هي السماح لقوى السوق بدفع الاقتصاد ، بينما تقوم هي بإعداد البنيات الأساسية وإقامة تحالفات بين القوى السوقية المختلفة ، فلن يكون من الضروري انتظار حدوث أزمة قبل التحرك من المضي في نقل الملكية العامة للخاصة . لأن أية أزمة لن تسمح بمجال كبير لإجراء أى تخطيط واسع . واستخدام الخطوات الواردة في قائمة المراجعة سوف يزيد من سرعة ودرجة نجاح نقل الملكية العامة للقطاع الخاص إلى حد كبير .



## جدول ١ - أربع عشرة خطوة لنقل الملكية العامة للخاصة

المرحلة الأولى : التطوير القانوني والتنظيمي :

- ١ - التنظيم من أجل نقل الملكية العامة .
- ٢ - تقييم الموقف السياسى .
- ٣ - إيجاد تحالفات من القطاع الخاص .
- ٤ - وضع استراتيجيات وخطوط توجيهية .

المرحلة الثانية : اختيار الأهداف :

- ٥ - استعراض السياسة .
- ٦ - عملية مسح المنشأة .
- ٧ - تقييم الحالة التجارية .
- ٨ - تحليل استراتيجى .

المرحلة الثالثة : تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص :

- ٩ - تقدير القيمة .
- ١٠ - تحديد شروط إصدار الأسهم وإعلان الدعوة إلى نقل الملكية .
- ١١ - تقييم واختيار صاحب العطاء الفائز .
- ١٢ - التفاوض وتنفيذ النقل .

المرحلة الرابعة : مراقبة النتائج النهائية :

- ١٣ - إنشاء جهاز تنظيمى وشرافى .
- ١٤ - مراقبة الأداء .

وتستهدف هذه الاجراءات تشجيع رجال الأعمال ، والحكومة والموظفين ، ومجموعات الاستثمار ومؤسسات القطاع الخاص الأخرى على التنافس بطريقة مفتوحة وغير منحازة على الإنتاج وتقديم الخدمات العامة وتتضمن الخطوات التى أوضحتها عملية يستطيع بمقتضاها قطاع خاص معين أو مجموعة أو مجموعات من القطاع الخاص أن تحمل محل المشروع الحكومى بطريقة اقتصادية وبكفاءة . ونورد فيما يلى وصفاً موجزاً لمرحلة حاسمة للغاية فى عملية نقل الملكية العامة للخاصة .

## التطوير القانوني والتنظيمي :

هناك خطوات أربع لوضع السياسة والقواعد الاجرائية للبدء في تنفيذ برنامج لنقل الملكية العامة إلى الخاصة (الجدول رقم ٢) . والخطوة الأولى منها هي التنظيم ، وتبدأ بتحديد ما تعترف الحكومة تحقيقه . هل الغرض هو بحث ومراجعة جدوى نقل الملكية العامة ، أم أن هناك قدرًا كافيًا من المعلومات والخبرة والثقة داخل الحكومة لوضع أهداف ممكنة التحقيق ، بما في ذلك فرص محددة لنقل الملكية العامة للخاصة .

ويجب على الحكومة أن تعين في مرحلة مبكرة من مراحل تحليل أهداف البرنامج ، مسئولاً على المستوى السياسي لتقديم التوجيهات . وأؤكد على ضرورة أن يتاح لهذا الشخص الاتصال المباشر بالقيادة السياسية للحكومة لأن نقل الملكية العامة للخاصة يتطلب تدخلًا منظمًا من المستويات السياسية العليا لاتخاذ القرارات طوال العملية .

ولابد بعد ذلك من تخصيص ميزانية كافية وعاملين مؤهلين للبرنامج . وسوف يتوقف حجم العاملين وتكوينهم بطبيعة الحال على توقيت ومضمون أهداف الحكومة . وينبغي أن يكون تخصيص واستخدام الموارد المالية والبشرية لهذا الغرض مخططاً ومبرراً بعناية . إذ أنه ستكون هناك منافسة مستمرة على هذه الموارد بينهم وبين البرامج الحكومية الأخرى الأكثر رسوخاً ، وتشمل الاحتياجات من الموظفين ، نواة من العاملين الحكوميين ، ومجموعة استشارية تتكون من رجال الأعمال المحليين ، ومجموعات أخرى من القطاع الخاص ، وأيضاً منظمات حكومية أخرى يمكنها المساعدة في تشكيل هيكل البرنامج وتنفيذه .

## جدول ٢ - التطوير القانوني والتنظيمي

المسائل	الخطوات
<ul style="list-style-type: none"><li>● مقارنة النشاط الحكومي بالنشاط غير الحكومي .</li><li>● تحديد سياسة وأدوار البرنامج .</li><li>● تحديد العلاقة بين الأجهزة الحكومية .</li><li>● حواجز قانونية .</li><li>● قيود اقتصادية .</li><li>● التأثيرات على العمالة .</li><li>● التكاليف / فوائد سياسية أخرى .</li><li>● جوانب القوة / الضعف للتحالفات .</li></ul>	<p>١ - تنظيم لمبادرات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص .</p> <p>٢ - تقييم الموقف السياسي .</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>● تعليم الجمهور .</li><li>● إيجاد / دعم تحالفات لنقل الملكية العامة .</li><li>● وضع تكتيكات لاضعاف المعارضة .</li></ul>	<p>٣ - إيجاد تحالفات من القطاع الخاص .</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>● اختيار أسلوب التدرج أو أسلوب العمل الشامل .</li><li>● زيادة المخاوف (ضرائب وقروض) .</li><li>● إلغاء الموقوفات (إلغاء القيود الحكومية) .</li></ul>	<p>٤ - إعداد استراتيجيات وخطوط توجيهية للبرنامج .</p>

وتعد المجموعة الاستشارية عنصراً هاماً ، ويجب أن يحدد دورها في وقت مبكر . ويمكن أن تشمل وظائفها البحث عن الحقائق ، وأن تقدم توصيات بشأن سياسة العمل ، وتحدد العمليات الإدارية ، ووضع المعايير ، وتحديد أهداف نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، ومراقبة مبادرات نقل الملكية العامة . وستكون هناك بلا شك وظائف أخرى بحسب طبيعة كل برنامج .

وفي الخطوة الثانية من المرحلة الأولى ، الخاصة بتقييم الموقف السياسي ، يجب أن يتحدد ما إذا كان نقل الملكية العامة سوف يتيح للقيادات التنفيذية والتشريعية إدارة الإنتاج والإشراف على تقديم

الخدمات بصورة أفضل ، وهل سيتمكنون من الحفاظ على السيطرة المحلية أم أن مصادر خارجية سوف تغطي بسيطرة زائدة واحتكارية مما يضر بالمصالح الاجتماعية والاقتصادية المحلية ؟ وينبغي كذلك أن يخطى تأثيره على الجمهور بأكبر قدر من الاهتمام . ماهى الضمانات التى يمكن تقديمها حتى تكون جودة الخدمات وأسعارها معقولة ؟ وأن كل فئات المستهلكين سوف يتوفر لها استمرار الحصول على الخدمة العامة أو على المنتج بصورة أفضل . وأنه لن يتم إنهاء خدمة ما بصورة متعجلة بدون بعض ضمانات حكومية للتشغيل ، مثل إيجاد مصادر جديدة للخدمة ، أو تعويض عن الخدمات التى تعطلت .

ولابد من دراسة أثر البرنامج على الموظفين الحكوميين . وما هى الاحتمالات التى يمكن اتخاذها لحماية حقوقهم والمزايا التى يحصلون عليها ، وفرص عملهم ؟ هل سيقون فى خدمة الحكومة ، أم ستكون لهم أولوية فى الوظائف لدى المؤسسة الخاصة ؟ هذه كلها مسائل هامة بالنسبة لموظفى الحكومة ، ولمنع أية قضايا ضد الحكومة .

وأخيراً ، ينبغي أن يشتمل التقييم السياسى على أثر البرنامج على جماعة رجال الأعمال المحليين . ويتعلق هذا الموضوع أساساً بمسألة كم من الأعمال سيكون متاحاً للمؤسسات المحلية مقابل الكيانات غير المحلية أو الأجنبية ؟ وما نوع العمل الذى سيعطى لكل قطاع ؟ (وظائف الإدارة ، ووظائف العمال المهرة ، والعمال غير المهرة) . وهل قدمت الشركات استثمارات طويلة الأجل على أساس علاقة معينة مع الحكومة ؟ وهل ستكون هناك منافسة حقيقية أم وهمية فى أعقاب بيع الاستثمارات الحكومية فى مؤسسة أو أكثر ؟

وفى الخطوة الثالثة من المرحلة الأولى ، سيكون الهدف هو خلق تحالفات من القطاع الخاص لمساندة مشروع نقل الملكية العامة إلى الخاصة . ويجب العمل على أن تفهم جماعة رجال الأعمال كلا من طبيعة نقل الملكية العامة ونتائجها الإيجابية بالنسبة لهم كأفراد ، وكمجموعة . ويجب أن يكون هناك برنامج شامل للتعليم ، ونشر الحقائق عن نقل الملكيات العامة ، ودحض البيانات المضللة وغير الصحيحة . وأخيراً فإنه من المهم التوجه إلى العمال مباشرة مثلاً تفعل حكومة مسز تاتشر فى بريطانيا ، لتوضيح كيف يمكن أن تفيدهم تلك العملية . وعندئذ سوف يعمل أعضاء النقابة على تعليم مستويات المسؤولين فى النقابة .

وبعد أن توجد معرفة وفهم حقيقيين عن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص وآثاره ، فإنه ينبغي دعم تحالفات القطاع الخاص . وحيث أنه ليس ممكناً تعبئة كل السكان حول مسألة واحدة ، فإن أفضل أسلوب هو العمل مع المجموعات ذات المصلحة فى كل حالة مع التأكد من أنها لا تعمل من أجل أهداف متضاربة . ومثل هذه التحالفات تستطيع أن تحدث ضغطاً إيجابياً على صانعى القرار المحليين . كما يمكن أن تساعد على تجنب مشكلات عديدة أو على حلها على مدار فترة تنفيذ البرنامج .

وتصل بذلك طريقة التعامل مع المجموعات التي يهددها نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، ولا سيما موظفي الحكومة وغيرهم ممن يسيطرون أو يستفيدون مباشرة من الإدارة الحكومية المدعمة . وبينغى افهامهم ما يمكن تحقيقه عن طريق نقل الملكية العامة للخاصة ، والخطوات التي تتخذ لعلاج ما يثير قلقهم والضمانات التي تبحث لحماية المصلحة العامة .

والخطوة الأخيرة من المرحلة الأولى ، هي وضع استراتيجيات وتوجيهات البرنامج ، والتي تشمل - بين أشياء أخرى - مضمون وشكل التوجيهات الإدارية . وهناك عدد من المسائل ينبغي بحثها : هل ينبغي السير في المشروع بطريق التدرج أم بصورة كاملة ؟ وبعبارة أخرى ، هل ينبغي أن يتضمن البرنامج نقل الملكية العامة لكل المشروعات الممكنة ، أم يبدأ بعدد منها فقط ؟ وما هي العوامل أو المعايير التي ينبغي استخدامها في اختيار المشروعات التي سوف تنقل ملكيتها للقطاع الخاص ؟ وما هي المخاوف - إن كانت هناك مخاوف - التي يجب بحثها لاغراء رجال الأعمال المحليين للاشتراك في البرنامج ؟ وهل يلزم إجراء تغييرات في الضرائب ، والاعانات المالية ، أو تطبق تنظيمات اجتماعية أو اقتصادية . (قوانين حظر الاحتكار مثلاً؟) . وبصورة إيجابية ، فإن الموازنة بين المخاوف والمعوقات سيؤثر تأثيراً عميقاً على درجة النجاح التي يمكن تحقيقها .

وبمجرد اتباع هذه الخطوات تصبح المهمة التالية هي مهمة اختيار هدف ومحدد تنفيذ عملية نقل الملكية بشأنه .

### الإعداد لاجراء عملية معينة لنقل الملكية العامة :

تتضمن المرحلة الثانية أربع خطوات هي : استعراض السياسة ، وعملية مسح المنشأة ، وتقييم للحالة التجارية ، وتحليل استراتيجي : أولاً - يجب تحديد ما إذا كان النشاط الحكومي المقترح تحويل ملكيته للقطاع الخاص . كان محل دراسة أثناء استعراض سياسة نقل الملكية العامة . فإذا كان مثل هذا الاستعراض قد تم ، فإنه يجب تقرير ما إذا كان التحليل والبيانات الأساسية عن هذا النشاط والتي توفرت أثناء مرحلة استعراض سياسة نقل الملكية العامة كافية لاستخدامها في التخطيط التنفيذي . وعند تقييم كيفية تنفيذ نقل الملكية العامة لمشروع ما فإن الأمر يتطلب توفير إمكانية الرجوع إلى أنواع عديدة من الخبرة لما لذلك من بالغ الأهمية . والخبرة الفنية في مجالات أنشطة الهدف تعتبر ذات أهمية خاصة وكذلك التحويل ، والقانون ، وخاصة فيما يتعلق بالتعاقد ، والسياسة العامة . وقد يحتاج الأمر إلى تشكيل فريق دائم ، أو الاكتفاء بخبرات الأفراد ويتوقف ذلك على عدة عوامل منها حجم العمل المطلوب ومدى صعوبته وكذلك مدى توفر معلومات موثوق بها عن حسابات التشغيل والتكاليف في المشروع ، وكذلك درجة توفر الخبرة العملية في نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . وكيفما تم تنظيم الخبراء ، فإنهم سيقومون بدور مستمر في كل المراحل التحضيرية .

وتستلزم الخطوة الثانية إجراء مسح المنشأة بما في ذلك تحليلاً لتكاليفها . ويجب أن يحدد بوضوح ما الذى تقوم به المنشأة للحكومة والجمهور الذى تخدّمه . وما هو هيكلها التنظيمى والوظيفى ؟ وما هى إجراءات التشغيل بها ، وما هى المرافق والخدمات المطلوبة لأداء نشاطها ؟ وما هى أهداف الانتاج والأداء المحددة لها ، وهل حققها ؟ ويقتضى ذلك جمع البيانات والتأكد من صحتها وتحليلها ، إذ أنها سوف تستخدم باعتبارها العمود الفقرى لتقرير مكتوب يوجز نواحي القوة والضعف فى المنشأة ، والأفكار أو التوصيات لتحسين إداراتها . وينبغى أن يغطى التقرير :

- ١ - وظيفة المنشأة وأهدافها .
- ٢ - هيكلها التنظيمى .
- ٣ - هيئة العاملين .
- ٤ - تحديد المستفيدين من خدماتها .
- ٥ - إجراءات التشغيل .
- ٦ - توقعات حجم الخدمة وكمية العمل .
- ٧ - منتجات الانتاج والأداء .
- ٨ - المعدات والمرافق .

وبعد أن يتم ذلك ، فسوف يستخدم التقرير كخطة فنية ، وكذلك لإعلام صانعى القرار والجمهور ، إذ أنه سيصور إحتياجات المنشأة ومشاكلها وفرص تطويرها .  
وأخيراً فإن هذه المعلومات سوف تستخدم كأساس للبيانات التى تصدر عند تنفيذ عملية نقل الملكية العامة للخاصة ، وكذلك كأساس لاعداد الوثيقة التى تعلن لدعوة المساهمين المحتملين إلى شراء أسهم المنشأة .

وبلى عملية مسح المنشأة ناحية هامة من تقييم جدوى المنشأة ويشمل ذلك : تحديد وتبويب تكاليف أداء النشاط المستهدف . والحكومة من ذلك هى تكوين بنك للمعلومات عن المنشأة يفيد فى المناقشات التى ستجرى مستقبلاً ، وفى تقرير تكاليف تحسين الخدمة ، وفى وضع خط الأساس لمقارنة تطور التكاليف بعد ذلك . ويمكن بمساعدة موظفى الحكومة المالىين إعداد دراسة بتقييم وتحليل التكاليف . ويجب أن يتضمن ذلك هذه العناصر الثمانية :

- ١ - العمل (الأجور) .
- ٢ - المزايا الإضافية .
- ٣ - المواد والامدادات .
- ٤ - السفر .
- ٥ - المعدات .
- ٦ - المصاريف الرأسمالية .
- ٧ - الخدمات المتعاقد عليها .
- ٨ - التكاليف غير المباشرة .

وإذا أمكن جمع هذه التكاليف المختلفة بدقة إما من معلومات قديمة ، أو من خطة تشغيل متوقع ، فسوف يكتمل جزء طيب من البيانات المالية للتقييم مستقبلاً .

والخطوة الثالثة من المرحلة الثانية ، هى إجراء تقييم للحالة التجارية المؤثرة على عملية تحويل الملكية العامة إلى الخاصة . وسيكون ذلك بمثابة القاء نظرة على العوامل التى تتعلق بالأعمال التى تشكل النشاط التجارى الراهن والمُحتمل . وقد وضعت مرة أخرى قائمة بالمسائل التى يجب تقييمها وهى :

- ١ - الطاقة المحلية الموجودة لأداء هذا النشاط .
- ٢ - أعباء تحويل رأس المال اللازم للمشروع بالنسبة لكل من الحكومة والقطاع الخاص .
- ٣ - مصلحة قطاع الأعمال المحلي .
- ٤ - تحسين الكفاءة .
- ٥ - زيادة الوظائف المحلية .
- ٦ - الفرص الموسعة أمام قطاع الأعمال المحلي .
- ٧ - الحد الأدنى لالغاء الوظائف .

هذه الخطوات الثلاث الأولى لتقييم نقل الملكية العامة إلى الخاصة تعتبر واضحة المعالم وفنية إلى حد بعيد . وأما الخطوة الأخيرة فهي تشمل إجراء تحليل استراتيجي مقارنة ، وانتقاء واحد أو أكثر من الخيارات المطروحة بين خيارات عديدة ، وهي مهمة أعقد كثيراً . فيجب بيان نتائج كل خيار ، كما ينبغي اتخاذ قرارات حول كيفية تنفيذ برنامج نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . ومن ذلك مثلاً ، هل تستطيع الميزانية العامة تقديم الأموال التي قد تكون لازمة لإجراء تحسينات رأسمالية في المشروعات المقترحة نقل ملكيتها ؟ وهل سيؤدي نقل ملكية المنشأة العامة إلى الاستغناء عن موظفي الحكومة ؟ تلك هي بعض الأسئلة العديدة التي سوف تنشأ في هذه المرحلة .

وبين الخيارات الاستراتيجية الأساسية أن تتخذ عملية نقل الملكية صورة تعاقد مع القطاع الخاص على إدارة المنشأة وتقديم الخدمة ، أو بيع حقوق الملكية (أسهم أم سندات الملكية) ، أو التأجير ، أو التخلي عن النشاط . ولابد من موازنة كل خيار وتدارسه مع فريق المستشارين ومساعدتهم . ويجب القيام بمحاولة حساب الآثار المالية والقانونية ، والتعاقدية ، والفنية ، والسياسية . لكل استراتيجية حتى يمكن المقارنة بينها . وهي مهمة أبسط مما قد تبدو ، لأن بعض الخيارات قد لا تكون ممكنة التنفيذ بسبب عقبات اقتصادية أو تجارية ، أو سياسية أو قانونية ، أو ربما تكون راجعة - وهو الأغلب - إلى طبيعة نشاط المنشأة .

ويظهر الجدول رقم (٣) تطور مراحل القرار اللازم اتخاذه على الوجه الذي تم وصفه فيما سبق من فقرات .

والمهمة الأخيرة في الاعداد لنقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص هي تقديم تقرير عن النتائج والتوصيات إلى صانع القرار المختص .

### جدول ٣- قرارات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص

كلا	هل هناك أسباب قهرية للبقاء على النشاط باعتباره عملاً حكومياً ؟
أجل (البقاء كما هي)	هل عملية نقل الملكية سوف تؤدي إلى تعطيل غير مقبول لنشاط خدمة عامة ضرورية ؟
كلا	هل يوجد احتمال لإقبال المنشآت التجارية على المشروع ؟
كلا (البقاء كما هو)	وهل هناك احتمال لقيام المنافسة فيما بين القطاع الخاص ؟
أجل	هل يمكن إنتاج وتقديم الخدمة بواسطة القطاع الخاص بصورة أكثر كفاءة وأقل تكلفة ؟
كلا (البقاء كما هو)	أجل

قم باعداد توصيات لنقل الملكية العامة إلى الخاصة ،  
وضع خططاً للمرحلة التعاقدية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص .



## استراتيجيات تحويل الملكية العامة الناجح للقطاع الخاص

يعتبر نقل الأصول ، والبنية الأساسية والخدمات العامة إلى القطاع الخاص مجالاً جديداً للسياسة المالية العامة . والواقع أن كلمة «التخصيص» التي تدل على هذا المعنى هي كلمة جديدة تماماً حتى إنها ظهرت لأول مرة في قاموس ويبستر «لطلبة الكليات» في عام ١٩٨٣ . وسوف أعرض في هذا المقال نظرية وأدلة تؤيد سياسة نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وتقدم توصيات بشأن الاستراتيجيات المطلوبة من أجل نقل الملكية العامة بنجاح .

### نظريات المشروع الخاص :

إن ما ذكرته في فصل سابق بعنوان «ضرورة حقوق الملكية» عن نظريات المشروع الخاص تعتبر المفتاح لفهم سلوك الموظفين بالقطاع الخاص ، وأداء المشروعات الخاصة والعامة . فالملكية الخاصة - في المجال - تخلق حوافز لانتاج السلع والخدمات بتكاليف أقل . ويحد مديرو المشروعات الخاصة تشجيعاً لرفع قيمة مشروعهم إلى أقصى حد . وعلى النقيض من ذلك فإن المشروعات العامة لا تخلق أية حوافز للعمل بكفاءة ، حيث يوزع المديرون والموظفون العامون موارد ليست مملوكة لهم ، ومن ثم فإنهم لا يتحملون بتكاليف قراراتهم ، ولا يكسبون من السلوك الكفاء . وإذن فإن الناحية النظرية يمكن أن تتوقع من كل من المديرين والموظفين الخاصين بالمقارنة بأقرانهم العامين أن يتصرفوا بطرق مختلفة : فالمؤسسات الخاصة سوف تميل إلى أن تصبح أكثر كفاءة من المؤسسات العامة .

ويرى خصوم نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص بأنه في الوقت الذي يعترفون فيه بأن المشروع الخاص يقدم سلماً وخدمات أكثر كفاءة مما يفعل القطاع العام ، إلا أن هناك سلماً وخدمات مختلفة يجب أن تظل الحكومة تقدمها لأن الفقراء لن يمكنهم تحمل الأسعار التي يجب أن تتقاضاها المؤسسات الخاصة لاستعادة تكاليفها . وهو زعم غير صحيح . فإن مدى استطاعة الفقراء تحمل أسعار السلع والخدمات التي يقدمها القطاع الخاص يجب ألا يؤثر على الاختيارات بين القطاع الخاص والعام ، بل

ينبغي أن يتخذ القرار على أساس أى من البديلين - العام والخاص - يستطيع أن ينتج كمية ونوعية معينة من السلع والخدمات بأقل التكاليف .

فإذا استطاع مشروع خاص أن يقدم كمية ونوعية معينة من السلع والخدمات باستخدام موارد أقل مما يستطيع المشروع العام ، فإنه ينبغي استخدام المشروع الخاص . وإذا كانت القيادات السياسية العريضة لنظام الحكم تعتبر أن التمويل الخاص ، الذى يعمل من خلال سيادة المستثمرين والمؤسسات والحرية الخاصة ، لا يسمح للفقراء بشراء كميات ونوعيات كافية من منتجات المشروع الخاص ذى التكاليف الأقل فعل هذه السياسة أن تختار طريقة ومستوى التمويل العام الذى يستخدم لإعانة الفقراء . وبعبارة أخرى فإن الاختيار بين «التمويل» الخاص والعام هو أمر منفصل عن «الاختيار» بين «التوريد» الخاص والعام ، ويمكننا معالجة المسائل المتعلقة بالاختيار بين التوريد الخاص والعام بصورة مستقلة عن اختيار الطريقة التى سوف تستخدم لتمويل التوريد المطلوبة .

### أدلة تجريبية :

وكما سلفت الإشارة فإن النظرية الاقتصادية والادراك السليم أيضاً يؤيدان بقوة الفكرة القائلة بأن المشروعات الخاصة لابد أن تكون أكثر كفاءة وإنتاجاً من المشروعات العامة . ويتبقى بعد ذلك سؤال هو : هل تؤيد الأدلة المستخلصة من التجارة الفعلية هذه النظرية ؟ .

**الأعمال الإدارية :** تظهر الدراسات التى أجريت فى الولايات المتحدة أن الأعمال الإدارية تؤدي بتكاليف أقل فى المشروعات الخاصة عنها فى المشروعات العامة . وعلى سبيل المثال فإن تكاليف امساك ومتابعة دفاتر الحسابات مستحقة الدفع تقل بنسبة ٦٠٪ فى المؤسسات الخاصة عنها بالنسبة للحكومة القيدالية . كما أن الحصول على حكم ضد مدين متوقف عن السداد يتطلب عاماً أو أكثر فى الحكومة الفيدرالية ، فى حين أن ذلك لا يستغرق غير خمسة شهور لدى المؤسسات الخاصة ، ونتيجة لذلك فإن الحكومة القيدالية تشطب الديون التى لاتسد عندما تبلغ ٦٠٠ دولار ، بينما الرقم المقابل فى المؤسسات الخاصة هو ٢٥ دولاراً . والتكاليف المقارنة لعملية إعداد شيكات المراتب تمثل اختلافاً آخر ، إذ أن كل شيك يصدره الجيش الأمريكى يتكلف ٤,٢ دولاراً ، بينما نفس هذا العمل تؤديه مشروعات كبرى خاصة بتكاليف دولار واحد . وتتكلف إعداد المطالبات بنققات الرعاية الطبية من هيئة التأمين الصحى الحكومية حوالى ٢٦,٥٪ أكثر مما تقوم به هيئة خاصة ماثلة للتأمين الصحى ، وهذا فضلاً عن أن عملية المطالبات الخاصة أكثر سرعة وأقل أخطاء .

### الخطوط الجوية :

تبين أدلة من استراليا أن الخطوط الجوية الخاصة أكثر كفاءة من العامة . وتعمل الخطوط الجوية

الاسترالية ، الخاصة والعامة ، بنفس المعدلات والتعريفات والطرق وأوقات المغادرة ، غير أن البيانات من ١٩٥٨ إلى ١٩٧٤ تظهر أن الخطوط الجوية الخاصة كانت تنقل ٩٩٪ أكثر من أطنان البضائع والبريد و ١٤٪ أكثر من الركاب عن كل موظف من موظفيها وذلك بالمقارنة بالخطوط الجوية العامة وفضلاً عن ذلك فإن الإيرادات التي حصلت عليها عن كل موظف كانت أعلى بنسبة ١٢٪ بالنسبة للقطاع الخاص عنها للخطوط الجوية العامة .

### البنوك :

أظهرت البيانات المتوفرة في استراليا عن بنك مملوك للدولة وبنك كبير للقطاع الخاص وخمسة بنوك خاصة أصغر أنه خلال الفترة من ١٩٦٧ إلى ١٩٧٧ كانت معدلات أرباح البنك العام أقل مما حققته البنوك الخاصة من الأرباح منسوبة إلى كل من الأصول ، والودائع ، ورموس الأموال ، والمصروفات .

### خدمات رعاية وصيانة المباني :

عندما تم تحويل خدمات الرعاية الخاصة بوزارة الدفاع الأمريكية إلى مؤسسات خاصة ، تراوحت المبالغ التي أمكن توفيرها بين ٥ و ٢٥٪ . كما قامت بعض المدارس العامة في نيويورك بتحويل خدمات رعايتها إلى مؤسسات خاصة ، وكان متوسط الوفر ١٣,٥٪ . وكذلك تظهر بيانات من ألمانيا الغربية عن خدمات الرعاية أن المشروعات الخاصة أكثر كفاءة من العامة ، فقد كانت خدمات الرعاية الخاصة بالمكاتب الحكومية في هامبورج تتكلف بواسطة القطاع الخاص بين ٣٠ و ٨٠٪ أقل . وبالنسبة لمكاتب إدارة البريد الفيدرالية ، كانت خدمات الرعاية الخاصة أقل تكلفة عن الخدمات العامة بما يتراوح بين ٣٠ - ٤٠٪ .

### الكهرباء :

تظهر مقارنات ٩٥ محطة كهرباء تعمل بالطاقة المائية مملوكة للقطاع العام ، و ٤٧ محطة مماثلة مملوكة للقطاع الخاص في الولايات المتحدة ، إن التكاليف للكيلووات/ساعة كانت أعلى في المتوسط بنسبة ٢١٪ في القطاع العام عن المحطات الخاصة المقارنة .

### الوقاية من الحريق :

هناك ١٧ شركة إطفاء خاصة تعمل في ١٤ ولاية مختلفة بالولايات المتحدة ، وهي تدار بتكاليف تقل حوالى ٥٠٪ وبكفاءة أعلى في الخدمة مما تؤديه شركات عامة في مدن مقارنة . ( تقاس الكفاءة بأسعار أفضل للتأمين ضد الحريق ) .



للمنشآت العسكرية إلى مؤسسات خاصة يصل الوفرة إلى حوالي ١٥٪ .

### الصناعات المؤزمة :

تنتج الصناعات المؤزمة تشكيلة متنوعة وواسعة من السلع والخدمات في أوروبا الغربية ، وعند مقارنتها بنظيراتها الخاصة ، نجد أن نسبة المبيعات لكل موظف أقل في المؤسسات المؤزمة ، وكذلك معدل الأرباح لكل موظف أقل . والإنتاج المادى لكل موظف أيضاً أقل مما هو في المؤسسات الخاصة . والضرائب التي تسدد بالنسبة لكل موظف أقل ، وتكاليف التشغيل بالإضافة إلى الأجور لكل دولار من المبيعات أعلى ، في حين أن المبيعات لكل دولار من الاستثمارات أقل . وكذلك الأرباح لكل دولار من الأصول الكلية أقل . وتنمو المبيعات لكل موظف بمعدل أكثر بطئاً . وباستثناء شركات البترول المؤزمة ، فإن المشروعات المؤزمة تولد خسائر في الحسابات بصفة عامة .

### الخدمات البريدية

يجرى تسليم الطرود في الولايات المتحدة بواسطة هيئة البريد الأمريكية ومعهدى نقل خاصين . وأكبر هذه الهيئات الخاصة ، تتعامل مع ضعف كمية الطرود التي تتعامل معها هيئة البريد الأمريكية ، كما أن تعريفاتها أقل ، وتقوم بعمليات التسليم في وقت أسرع . في حين أن نسبة تلفياتها أقل . فضلاً عن ذلك فإن المؤسسة الخاصة تحقق أرباحاً في حساباتها بينما تحقق خدمة البريد خسائر بصفة عامة .

### تقييم الممتلكات :

تطلب ولاية أوهايو أن يتولى مثنون خاصون عملية تقييم الممتلكات العقارية في الولاية وأقاليمها ، بينما يتم الجانب الأكبر من عمليات تقييم الممتلكات في أغلب المناطق الأمريكية الأخرى بواسطة مثنين من القطاع العام . ومتوسط التكاليف لكل تقييم في ولاية أوهايو يقل بمعدل ٥٠٪ عن متوسط تكلفة اجراء التقييم على المستوى القومى بواسطة القطاع العام ، في حين أنه إذا قيست نوعية عمليات التقييم في أوهايو - على أساس المقارنة بين القيمة المقدرة وأسعار البيع الفعلية للممتلكات - نجد أنها أكثر ما تكون في أوهايو عنها في بقية المناطق .

### السكك الحديدية :

إن إنتاجية العمال الذين تستخدمهم خطوط ركاب السكك الحديدية الأمريكية العامة ، (أمترك) أقل كثيراً من إنتاجية العمال الذين تستخدمهم أربعة خطوط حديدية خاصة مقارنة . وعلى سبيل المثال فإن العامل المتوسط في إحدى فرق الإصلاح في «أمترك» يقوم باصلاح ٦٥٢ من

فلنكات القضبان في السنة ، في حين يصلح نظيره في القطاع الخاص ٢١٣٢١ وحدة ، ويتزع عضو طاقم أمترك حوالى ٠.٥٦ ميلاً من القضبان سنوياً بينما يتزع عضو الطاقم الخاص ٤,٤٧ ميلاً في السنة . ويقوم عضو الطاقم الخاص باعادة تكمية ٤٨ ميلاً من مسارات السكة الحديد سنوياً ، مقابل ٨,٨٤ ميلاً فقط بواسطة طاقم « أمترك » :

### جمع القمامة :

تبين دراسة أجريت في أنحاء البلاد في حوالى ١٤٠٠ مدينة بالولايات المتحدة ، إنه بعد إجراء التعديلات الحسابية اللازمة لسلامة المقارنة بين العوامل التى تحدد التكاليف ، فإن جمع القمامة بواسطة القطاع الخاص يتكلف أقل بنسبة ٣٠٪ من جمع القمامة بواسطة القطاع العام . كما وردت نتائج مماثلة من دراسات في كندا وسويسرا .

### صيانة السفن :

رغم أن السفن البحرية التجارية الخاصة تبقى في البحر ١٢٨ يوماً أكثر سنوياً من سفن الترميم المأثلة التابعة للبحرية الأمريكية ، فإن تكاليف الصيانة السنوية لسفن البحرية أعلى بنسبة ٤٢٪ .

### الشوارع والطرق العامة :

تعتبر صيانة الشوارع والطرق العامة من الأعمال القليلة التى أمكن الحصول على بيانات مقارنة عن تكاليفها بواسطة القطاع الخاص وبواسطة القطاع العام ، في الدول الأقل تقدماً . وقد تبين من تقييم تفصيلي لتسعة عشر نوعاً من أعمال صيانة الطرق في البرازيل أن صيانتها بواسطة القطاع الخاص عن طريق التعاقد مع الحكومة لهذا الغرض كانت أقل تكلفة من تلك التى تؤديها إدارة الطرق العامة القومية في البرازيل . وفي المتوسط كانت تكاليف هذه الأعمال التسعة عشر أقل بنسبة ٣٧٪ عندما كانت تقدم كلها بواسطة القطاع الخاص .

### النقل في المدن :

تؤيد بيانات كثيرة عن كفاءة النقل الخاص بالمقارنة بالنقل العام القول بأن متعمدى النقل الخاصين أكثر كفاءة من مقدمى الخدمة من القطاع العام . ففي استراليا تتكلف أنظمة الأتوبيس في المدن أقل من الأنظمة العامة بنسبة ٤٢٪ تقريباً . وفي ألمانيا الغربية يزيد متوسط تكاليف الاتوبيسات العامة عن الأتوبيسات الخاصة في أنحاء البلاد لكل كيلومتر بنسبة ١٦٠٪ وفى أيدنجان في ساحل العاج تحقق سيارات المبنى باص الخاصة ثلاثة أمثال معدل ميل/موظف لكل

عرة بالمقارنة بالأتوبيسات العامة . وفي مدينة نيويورك يقل معدل التكلفة ساعة لكل أتوبيس خاص بنسبة ١٠٪ عنها بالنسبة للاتوبيسات العامة . وفي استانبول تقل التكاليف لكل مقعد في الكيلومتر حوالى ٥٠٪ في سيارات الميني باص الخاصة عنها في سيارات الأتوبيس العامة . وفي كلكتا فإن تكاليف السعة لكل كيلومتر تقل ٣٥٪ في الأتوبيسات الخاصة عنها في العامة .

### نظم المياه :

استخدمت بيانات من عينة شملت ٢٤ مشروعًا خاصًا و ٨٨ مشروعًا عامًا للمياه في الولايات المتحدة لاعداد نموذج لتكاليف المياه . ويمكن أن نستنتج من هذا النموذج أن تكاليف التشغيل لكل ألف جالون من الماء يتم إنتاجه بواسطة القطاع الخاص تقل بنسبة ٢٥٪ عما ينتجه القطاع العام (إذا ظلت بقية العناصر التي تحدد التكاليف ثابتة) .

### التنبؤ الجوى :

كانت هيئة عامة للارصاد الجوية تقوم أصلاً بأداء عمليات التنبؤ الجوى في مطار (ناشيونال) في العاصمة واشنطن ، أما الآن فإن مؤسسة خاصة تؤدي هذه المهمة ، مما أدى إلى خفض التكاليف بنسبة ٣٧٪ مع تحسين نوعية التنبؤات .

### التفصيل :

إن الأدلة التي قدمتها من دراسات التكاليف ، هي مجرد نماذج من دراسات عديدة تؤيد فكرة أن ما يقدمه القطاع الخاص يكون أكثر كفاءة مما يقدمه القطاع العام . والسؤال الهام الذى مازال باقيا هو : كيف يتسنى أن تنفذ هذه السياسة المرغوب فيها ، والتي تسمى تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ؟

والرد على السؤال صعب حتى بالنسبة للموظفين العامين الذين يتعاطفون مع عملية نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . وقد عين راؤول القونسين رئيس الأرجنتين تانوارا لوضع وسائل بيع حوالى ٣٥٠ من المشروعات المملوكة للحكومة . وعندما بحث تانوارا مسألة تحويل انشاء موانئ للحبوب ذات طاقة كبيرة إلى منظمين خاصين . فإنه قال : «لا تستطيع أن تجعل الدولة تدير ميناء للحبوب ، إذ أن ذلك يشبه أن تخلق كل طائرة بمرسوم !» غير أن تانوارا قال بعد بضعة شهور أن وزارة الأشغال تقاوم الجهود المبذولة للسماح لمقدمي عطاءات من الخارج بالتقدم لتطوير ميناء حيوى للحبوب . كما إنهم المسئولون الحكوميين باحباط محاولتين لإقامة أنظمة لتليفون بواسطة القطاع الخاص بسبب مشروع شركة التليفون التابعة للدولة في وضع برامج مماثلة خاصة بها . وقال : «إن

البيروقراطيين لا يهتمون إلا بشيء واحد ، وهو الإبقاء على سلطتهم ، أما إذا كان هناك مشروع يمكن أن يديره شخص آخر بشكل أفضل ، فإنه أمر لا يهمهم ! » .

وهكذا ، فإنه حتى عندما يؤيد بعض مسؤولي الحكومة سياسات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، يبقى بعد ذلك هذا السؤال الحاسم : كيف يتسنى تنفيذه على أفضل وجه ؟ . هناك نهجان عامان يمكن استخدامهما : النهج التكنوقراطي ، والنهج السياسى . ورغم أنه ليس ضرورياً أن يكون هذان النهجان بديلين منفصلين عن بعضهما البعض ، فإننا سوف نتناولها هنا وكأنهما كذلك .. إن النهج أو الأسلوب التكنوقراطى يتطلب قيام البيروقراطيين بتطبيق الوسائل الفنية المستخدمة فى القطاع الخاص لت تنمية كفاءته . فثلاً ، عند النظر فى تقرير ما إذا كان يتم نقل عملية معينة لإنتاج السلع والخدمات التى تستخدمها وتتبعها الحكومة الأمريكية إلى القطاع الخاص ، فإن البيروقراطيين سوف يستخدمون ، أو من المفترض أن يستخدموا منشور مكتب الإدارة والميزانية رقم ١ - ٧٦ . وتحدد هذه الوثيقة السياسات والاجراءات الواجب اتباعها لمقارنة تكاليف ما يقدمه كل من القطاع العام والخاص . ومن حيث المبدأ ، فإنه إذا كانت نتيجة التقييم وفقاً للمنشور ١ - ٧٦ تظهر أن التكاليف العامة أكبر من التكاليف الخاصة ، فإنه يجب نقل ملكية النشاط المطروح للبحث إلى القطاع الخاص . أى أنه بتطبيق هذا الاجراء التكنوقراطى ، فإنه يجب أن تقدم السلع والخدمات التى تستخدمها الحكومة بالطريقة الأقل تكلفة . ولكن منشور ١ - ٧٦ الذى صدر لأول مرة فى عام ١٩٥٥ لم يستخدم كثيراً من الناحية الفعلية ، فضلاً عن أنه عندما استخدم كان متحيزاً بقوة نحو الإبقاء على إنتاج السلع والخدمات بواسطة الحكومة القيدالية .

وهناك نهج تكنوقراطى آخر اقترح حديثاً لتقرير ما إذا كانت الأصول الحقيقية التى لدى الهيئات العامة يجب نقلها للقطاع الخاص . ويتطلب الاجراء المقترح حساب معدل العائد المتوقع من هذه الأصول الحقيقية . فإذا كان هذا المعدل يقل عن المعدل المستهدف تحقيقه والمقرر قبل ذلك ، فإنه يجب نقل الأصول للقطاع الخاص . ومع أن هذا الأسلوب مجرد اقتراح فإنه ليس هناك أمل كبير فى انه سيكون أكثر نجاحاً من المنشور ١ - ٧٦ .

السبب فى أن النهج التكنوقراطى مقدر له الفشل ، وفى أن القطاع العام يعجز عند اتخاذ القرارات عن محاكاة القطاع الخاص فى الالتزام بموضوعية النهج التكنوقراطى هو أن ملكية القطاع العام تخلف فى حوافزها عن الملكية فى القطاع الخاص . حيث أن ملاك القطاع الخاص لا يمكنهم زيادة ثرواتهم إلا بالتأكد من استخدام وسائل أقل تكلفة للإنتاج . كذلك يلتزم هؤلاء الملاك الخاصون بأن يحسبوا معدل العائد على الأصول التى يحتفظون بها ضمن ممتلكاتهم حتى يمكنهم تقرير أنها تبقى وأنها يباع . ولا يوجد لدى البيروقراطيين العاملين مثل هذه الحوافز عندما يحاولون تطبيق الأساليب الفنية التى يتبعها القطاع الخاص لتحسين الكفاءة . ولا يعنى ذلك أن البيروقراطيين الحكوميين يكونون محايدين فيما



يتعلق بتطبيق أساليب القطاع الخاص ، أو فيما يتعلق بالاختيار بين الابقاء على الملكية العامة أو نقلها للقطاع الخاص . إذ أن البيروقراطيين العاملين متحيزون إلى جانب الابقاء على الملكية العامة لأسباب تتعلق بأمان وظائفهم ودخولهم الشخصية التي ترتبط بالابقاء على الأصول العامة والانتاج العام للسلع والخدمات . وفي عبارة موجزة فإن من المصلحة الشخصية للبيروقراطيين ألا تستخدم الأساليب الفنية التي يتبعها القطاع الخاص من أجل تنمية الكفاءة بطريقة موضوعية .

وإزاء هذا التحيز البيروقراطي ، وحالات الفشل السابقة للمناهج التكنوقراطية ، فإن أكثر الطرق الواعدة لتنفيذ عمليات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، هي النهج السياسي . وهذا الحل يقتضى إصدار تشريع يتضمن تفويضاً لإجراء عمليات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . ومع أن كسب التأييد لمثل هذا الحل السياسي قد يكون أكثر صعوبة في البداية منه بالنسبة للعمل التكنوقراطي فإنه يبدو أن النتائج ستكون مؤكدة بصورة أكثر .

وقبل أن نختم هذه المناقشة ، فإنه من المهم الإشارة إلى أن ميل السياسيين لفرض قيود على أسعار السلع والخدمات بعد أن يتحول إنتاجها إلى القطاع الخاص قد يخلق مشكلات خطيرة ، ويعوق بصورة مؤثرة قدرة المؤسسات الخاصة على الأداء . وتعتبر القيود على الأسعار في الولايات المتحدة من الأسباب الرئيسية لوجود كل هذه الأنشطة العديدة التي كانت تقدمها أصلاً مؤسسات خاصة ، ثم أصبحت الآن تقدمها كيانات عامة ... ونحدث العملية عادة كبايلي : ترفع المؤسسات الخاصة الأسعار ، إما بسبب تحسّن الخدمات أو بعد أثر التضخم النقدي ، ويؤدي ذلك إلى مطالبة السياسيين بالتدخل للسيطرة على الأسعار . وبعد تقييد الأسعار تجد المؤسسات الخاصة أن الوسيلة الوحيدة للحصول على هامش الربح هي تخفيض جودة الخدمات . وعندما تندهور الخدمة يساور الجمهور القلق ، ويطالب باستيلاء إحدى الهيئات العامة على المؤسسات الخاصة .

وهكذا فإن إلغاء القيود الحكومية يعتبر عنصراً هاماً في أي مشروع لتحويل الملكية العامة للملكية الخاصة . ولكي ينجح تقديم القطاع الخاص للسلع والخدمات العامة ، ينبغي السماح للعرض والطلب بالسيطرة على الأسعار . فإذا تقرر لأسباب سياسية أن الأسعار التي تحددها السوق مرتفعة أكثر مما يجب ، وأن هناك مجموعات من الأفراد لا يمكنها دفع أسعار السلع والخدمات التي يقدمها القطاع الخاص ، فإنه يجب تجنب فرض قيود على الأسعار والقيام بدلاً من ذلك بتدبير تمويل حكومي لإعانة هذه الفئات مباشرة في صورة أذون تصرف لمساعدة الأفراد على شراء السلع والخدمات الضرورية التي تتحدد أسعارها في سوق مفتوحة غير مقيدة بالتنظيمات الحكومية .

وعلى ذلك فإنه بالنسبة للراغبين في الدعوة إلى نقل الملكية العامة للقطاع الخاص فإن قواعد النجاح يجب أن تكون واضحة :

١ - قدم الحجج النظرية والأدلة التجريبية التي تظهر تفوق ما يقدمه القطاع الخاص .

- ٢ - افصل المناقشات المتعلقة بالاختيار بين التمويل العام والخاص عن تلك التي تتعلق بالاختيار بين عملية الإنتاج بواسطة القطاع الخاص أو بواسطة القطاع العام .
- ٣ - يجب تقليل اشتراك البيروقراطيين العاملين إلى أدنى حد في القرارات الخاصة بالمفاضلة بين أن يكون الإنتاج بواسطة القطاع العام أم الخاص (وكذلك تقليل دور ممثلي الأعمال الخاصة الذين يستمدون دخلهم الأساسي من الحكومة ، إلى أدنى حد) .
- ٤ - التأكد من أن إلغاء القيود الحكومية يكون مصاحباً لنقل الملكية العامة إلى الخاصة .
- ٥ - الحصول على التأييد الكلي والجازم من أعلى المسؤولين في سلطات الاختصاص السياسي الوثيق الصلة بالموضوع . وهذا البند الأخير هو أهم شرط أساسي لنجاح نقل الملكية العامة للخاصة ، وهو يوضح لماذا حقق نقل الملكية العامة كل هذا النجاح في المملكة المتحدة بتأييد مسر تاتشر رئيسة الوزراء . وينبغي أن نتوقع أن تثمر هذه الشروط معاً جهوداً ناجحة في مجال نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص .

مستشار مجموعة هاى براشطن

ونخبير التجارة الدولية

## الاعبارات القانونية والضريبة لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص

إن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ليست مجرد ظاهرة سياسية ، اجتماعية ، اقتصادية ، وتقنية ، بل إنها أيضاً ظاهرة قانونية بصورة أساسية . فن البداية إلى النهاية تؤثر المتطلبات القانونية والتنظيمية بوضوح على عمل القائمين بنقل الملكية العامة والمستفيدين منها على السواء ومهما كان نوع العمل الذى يتضمنه ذلك . وليس هناك ممارسون متخصصون فى قانون نقل الملكية العامة للخاصة ، بل هناك أشخاص يعملون فى مجالات مختلفة ويقع عليهم عبء معالجة موضوع نقل الملكية العامة إلى جانب المهام الأخرى المستولون عنها . ولم يتم بعد معالجة المسائل القانونية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص بشكل منتظم . ومن أجل أن نبدأ فى إرساء أسس هذه المعالجة القانونية ، فإن هذا البحث يرسم الخطوط الرئيسية لأشكال نقل الملكية العامة ، ثم يستقصى المجالات القانونية المختلفة التى تنطبق على مواقف معينة .

وهناك أنواع عديدة من المسائل القانونية مثلاً يوجد أنواع من أساليب نقل الملكية العامة إلى الخاصة . ويتضاعف عدد المشكلات ويزداد تعقدها كلما انتقل المرء فى بحثه من المحيط الهل إلى المحيط الدولى . إذ أن التعقيد يتزايد مع تزايد عدد الأطراف المعنية ودرجة تقدمها ولما كانت معالجة الاحتياجات السياسية تحتاج أيضاً إلى نظم قانونية أو شبه قانونية ، فإن الشكل القانونى أو الضريبى يزداد أيضاً تعقيداً .

والأساس الأول للعمل ، هو إنه من أجل حماية كل الأطراف المعنيين ، لابد من وضع القواعد والاجراءات اللازمة لنقل الملكية العامة للخاصة فى شكل قوانين ولوائح . ويجب أن يجرى تكييف القوانين الموجودة والجديدة معاً وفقاً لمجموعة متنوعة من الاحتياجات المحددة . ونورد فيما يلى لمحة سهلة عامة لمفاهيم قانونية وضريبية لبحثها عند التخطيط لعمل خاص بنقل الملكية العامة إلى الخاصة ، وهى تصور الناذج الجيدة التى يحسن أن نتخذى وكذلك العقوبات التى يجب تفاديها .

## مجال أنواع نقل الملكية العامة :

هذا البحث يحلل النواحي القانونية والضريبية لنوعين من الأعمال هما : منح مسئولية أداء الخدمة للصيغ (عقود الإدارة) والتدخل عن الاستشارات العامة (البيع) . وتنطية المبادرات المتعلقة بها ، مثل إزالة القيود الحكومية التي تحد من المنافسة وسوف نتعرض لها في حالة ما إذا كانت مثل هذه الأعمال جزءاً من نقل الملكية العامة .

وعند منح عقود الإدارة ، فإن الحكومة تعمل في إطار نظام أساسي - رغم أنه غريب - ينظم تقييم العقود : أي نظام تعاقبات الحكومة ، أو نظام شراء الخدمات . فالحكومة تدفع أموالاً لشراء خدمات بائع من القطاع الخاص ، ومن ثم تكون القواعد التي تحكم كيفية أداء الخدمة أو الإدارة الخاصة بها هي محل الاهتمام في المقام الأول . أما في حالة بيع الاستشارات الحكومية فإن التركيز الأساسي يكون على قانون الأوراق المالية وقواعد المعاملات الخاصة بالأسهم . لأن المالك (وهو الحكومة) يبيع قطعة من ممتلكاتها إلى ملاك جديد ، وترتبط بذلك بطبيعة الحال عناصر من قانون العقود والملكية .

وسوف نبحث في البداية المسائل القانونية والضريبية التي تؤثر على هذين النوعين من نقل الملكية العامة معاً باعتبارها الأسس الشاملة المسيطرة ، ثم نبين الأحكام القانونية والضريبية التي تتعلق من النوعين الأساسيين من أعمال نقل الملكية العامة للقطاع الخاص .

## المسائل القانونية العامة والشاملة :

**السلطة الأساسية لنقل الملكية العامة للخاصة :** قبل إمكان إجراء أي نقل للملكية العامة إلى الخاصة ، يجب التحقق من وجود سلطة شرعية للحكومة في القيام بهذا العمل . ففي بعض الأحيان تكون القواعد السارية قائمة على أساس فلسفة «الذروة المسيطرة للاقتصاد» مثلاً يقول الدستور المكسيكي «إنه يجب أن تكون المشروعات الاستراتيجية القومية مملوكة للدولة . ويغطي هذا القانون أنشطة التليفونات والسكك الحديدية ، والطاقة الكهربائية ، واليورانيوم ، وبناء السفن وأصلحها ، والصناعات البتروكيميائية ، والصلب ، والخطوط الجوية . وفي حالات أخرى ، توضع القيود على أساس منسوب إلى تغييرات هامة جداً تكون قد دخلت في سياسة الحكومة في وقت سابق ، كإشهاد في تحريم الدستور اليرتغالي بيع الاستشارات العامة في المنشآت التي سبق تأميمها .

## فوائد وتقييدات السيادة :

من العوامل الرئيسية التي تجعل من نقل الملكية العامة مسألة قانونية غير عادية ، طبيعتها باعتبارها تعاملًا بين كيان ذي سيادة هو الدولة وأفراد خاصين من البشر والشركات . فالحكومة تتمتع بمصانة

سيادية - إلا إذا تخلت عنها - تحميا من أنواع كثيرة من الدعاوى القضائية التي يثيرها أفراد أو شركات خاصة . ومبدأ وصف بعض قرارات وقوانين الدولة بأنها تدخل في إطار العمل السيادي . يحمي الحكومة أيضاً . والقدر الذي يمكن أو ينبغي استخدامه من هذه الحمايات يعتبر مسألة هامة ، لأن ثقة القطاع الخاص ، وبالتالي إمكانية طرح الأسهم في السوق ، أو الرغبة في التعاقد مع الحكومة تكون في خطر . وفضلاً عن ذلك ، فإن وجود ديون سيادية يمكن أن يعقد عملية البيع إذا قامت جهة مصدرة للسندات بعد ذلك بطرح مجموعة جديدة من السندات بشروط جديدة ويمكن أن تكون النتيجة حدوث تقلبات في قيمتها السوقية وربما نزاع قضائي .

### القيود التعاقدية مع مقدمي القروض الدوليين :

إن مشروطة المساعدة الدولية المقدمة من مؤسسات التنمية متعددة الأطراف أو من حكومات فردية ، تعد دائماً اعتباراً قانونياً في نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . هل يمكن للحكومة ما أن تستخدم أو تخطط أموالاً معينة ؟ وهل ينبغي أن تحصل على الموافقة أو الإشراف قبل الشروع في إجراء معين ؟ ومن ناحية أخرى هل يكون تقليص القطاع العام طلباً أو شرطاً مسبقاً لمساعدات التمويل أو المساعدات الفنية ؟ إن الاحتفاظ بخبراء خارجيين غالباً ما يكون شرطاً لعقد حكومي مع البنك الدولي ، فالبنك مثلاً يعتقد بصفة عامة أن التعاقد مع جهة أخرى على القيام بمهام التدريب يعتبر أمراً بالغ الأهمية في العمليات الحكومية .

وهذه القيود والشروط الأساسية توضع في اتفاقيات القروض التي تعقدها الحكومة مع مقدمي المساعدات ، وهي ذات أهمية أساسية ، لأن مثل هذا الاتفاق تكون له قوة القانون وتكون له أولوية التطبيق في حالة تعارضه مع القوانين أو مراسيم أخرى .

### تسوية المنازعات :

من أخطر الحاجات التي تواجه في عمليات نقل الملكية العامة للخاصة ، ولاسيما في مسائل بيع الاستثمارات العامة أو منح عقود الإدارة ، اقتناع المشتريين الأجانب بأنه في الإمكان حل شكاوهم المشروعة بطريقة منصفة ، وهي مهمة ليست سهلة ، إذ أن القانون الدولي يحايي الحكومات عادة . ومن الصعب رفع دعوى ضد هيئة عامة بسبب حقوق السيادة التي أشرنا إليها قبلاً وكذلك بسبب اعتبارات قانونية أخرى من بينها أهلية التقاضي وتحديد المحكمة المختصة وإجراءات التقاضي .

### مصالح العمال والعمال :

إن الحماية المكفولة للعمال في أنحاء العالم ، سواء كانوا منظمين أم لا ، قوية إلى حد يتطلب دائماً فحص الوضع القانوني للموظفين الحاليين أو الممكن استخدامهم في أية منشأة تتأثر بنقل الملكية

العامة . فالوظفون غير الراضين عن عملية نقل الملكية العامة لهم قدرة كبيرة على عرقلتها ونظرا إلى أن الموظفين يمكن أن يكونوا أيضا حلفاء ذوى قيمة فى انجاح العملية ، فإن على المرء أن ينظر بدقة فى أى تعامل إلى الحقوق الخاصة التى منحت لهم وفقاً للقانون المحلى ، وكذلك النواحي المتعلقة بالضرائب : هل يمكن وضع خطط لتملك الموظفين للأسهم ؟ وهل تم الحفاظ على الحقوق المكتسبة هؤلاء الموظفين عند نقل الملكية ؟ وهل فى الامكان إنهاء خدمة بعض الموظفين العاملين ، أم إنه يجب على المالك الجديد استخدامهم ؟

### مسائل الاحتكارات :

من الأسباب الرئيسية الداعية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص القضاء على آثار الاحتكار الحكومى ، وينبغى التأكد من عدم نشوء احتكارات خاصة . وهو أمر هام بصورة خاصة ، إذ أن القانون فى أغلب الدول لا ينظر إلى الاحتكارات أو القيود التجارية بارتياح . وعند القيام بنقل ملكية عامة إلى خاصة ينبغى دراسة سلطات الجهات الحكومية القائمة والمستولة عن تقليص الاحتكار (مثل لجنة التجارة الفيدرالية أو وزارة العدل فى الولايات المتحدة ، أو لجنة الاحتكارات وشئون الاندماج فى بريطانيا) لتقرير ما إذا كان ينبغى إنشاء أجهزة جديدة ، كما حدث فى موضوع الاتصالات السلكية واللاسلكية وشركة الغاز فى بريطانيا (اوقتل وأوفجاس) .

### المسائل المالية :

إن المسائل القانونية غالباً ما تكون جزءاً لا يتجزأ من المسائل المالية والاقتصادية ، وخاصة عندما يكون نقل الملكية العامة ذا طابع دولى . فإن القواعد الخاصة بالنقد مثلاً قد تكون مدعاة للقلق وبصفة خاصة بالنسبة للقيود والرقابة على أسعار الصرف ، وقابلية التحويل ، والاستخدام ، والحيازة وما إلى ذلك ... وقيود الميزانية الحكومية ، ومتى يكون للحكومة سلطة على الأموال ، ونحت أية ظروف هى أيضاً مسألة هامة ، وكيف تحد مثل هذه القيود من المشاركة الأجنبية ؟ وهل ينسجم ذلك على اتفاقيات القروض ؟ وهل تذكر كل الاتفاقيات المقررة لنقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص هذه القيود بوضوح ؟

وفى لى الاعتبار القانونية والضريبية التى تواجهها كل من الطريقتين الرئيسيتين لنقل الملكيات العامة للخاصة ، وهما منح عقود الإدارة ، وبيع الاستثمارات العامة .

### منح عقود الإدارة :

إن منح عقود الإدارة يعتبر ظاهراً آخذة فى النمو لأسباب عديدة . فمن المنطق عليه بصفة عامة ،

إنها تؤدي إلى وفر في التكاليف ، فالمالحة الحكومية مثلاً تقتصر بصورة عامة إلى المرونة اللازمة للاستجابة بشكل فعال للتغيرات في احتياجات العمل .

### عملية التخطيط :

أثناء مرحلة التخطيط لعملية نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، من الضروري الرد على الأسئلة التالية : هل لدى الحكومة السلطة القانونية للدخول في هذا النوع من العقود ؟ وما هي التغيرات القانونية والدستورية : أو التنظيمية التي ينبغي التوصية بها ؟ وأى نوع من العقود يحسن اختياره ؟ وما هي الأحكام والشروط التي ينبغي السعي إليها ؟ إن عمليات التصحيح المبكرة لهذه النقاط تكون أقل تكلفة بكثير من تلك التي تجري محاولة القيام بها فيما بعد .

### عملية العطاءات :

إن أهم القواعد الأساسية فيما يتعلق باجتذاب الاقتراحات أو العطاءات من القطاع الخاص هي وجوب أن يشترط الرغبات والشروط الأساسية على نطاق واسع ، وأن تكون واضحة ودقيقة قدر الإمكان . وعند الاعلان عن فرصة التعاقد يجب السعي إلى إيجاد الحد الأقصى من المشاركة والتنافس إلا إذا كان هناك سبب قانوني واضح يحول دون ذلك . والعطاءات الدولية المتنافسة هي القاعدة في إجراء المشتريات . وفي الحالات التي يلعب البنك الدولي دوراً فيها ، فإن الاستثناء من العطاءات الدولية لا يكون إلا لأسباب فنية وقانونية محددة .

وبعد الاعلان المهيدي عن النوايا ، ينبغي نشر الدعوة لتقديم العطاءات . ولابد من توزيع الوثائق الضرورية ( بما في ذلك الشروط والاتفاقات ) . وعدم امداد كل مقدم لعطاء بنفس القدر من المعلومات التي قدمت لغيره يعرض الحكومة لمشاعب ومصاريف محتملة . وبالمثل فإن المعلومات التوضيحية أو التكميلية التي تطلب في مراحل تالية من نقل الملكية العامة للقطاع الخاص يجب ألا تقدم بمراعاة خاصة لأى من أصحاب العطاءات . فالحكومة ملزمة بالسير وفقاً للشروط التي أعلنت لكل مقدمي العطاءات في الوثائق الأولى إلا إذا أعادت فتح باب العطاءات بتقديم وثائق جديدة .

### عملية التقييم والاختيار :

ينبغي نشر معايير تقييم العطاءات أو العروض بطريقة مفهومة . ولما كانت العطاءات تصاغ على أساس المعايير المذكورة ، فإنه يجب ألا يكون هناك أى انحراف عن هذه المعايير في أى وقت ، وإلا فتحت الحكومة على نفسها أبواب نزاعات قانونية . وبالمثل فإن جميع الرودود يجب أن تتم بصورة عادلة ويمكن توقعها ، مع تحديد الزمان والمكان بما يسمح للمتقدمين حتى النية بالالتزام بها . ولابد

من اتخاذ كل الخطوات الضرورية للتأكد من سرية العطاءات المقدمة ، وأن تجري عملية فتح العطاءات كما أعلن عنها تماماً ، مع عدم النظر في العروض التي تقدم في موعد متأخر أو بصورة غير سليمة ، إلا إذا كانت تواجه ظروفًا استثنائية تسمح بها الاعلانات .

ويجب أن يقوم فريق غير متحيز ومشكل بطريقة مناسبة بمراجعة وتسجيل العروض المقدمة . ولما كان منع عقود الإدارة يتعلق أساساً بتوريد خدمات وليس بتوريد سلع ، فإن تقييم العطاءات يكون عادة على أساس عناصر جودة الخدمة ، والمواصفات المطلوبة والخبرة ، أكثر من عنصر التكاليف . وإذا أريد إجراء مراجعة بواسطة موظفين غير فنيين (أو سياسيين) فلا بد من التحقق من أن هذا الأمر يسمح به القانون . والتخطيط المبكر يمكن أن يبين مستوى الحكومة لأية تغييرات قد تطلب . وعند التوصل إلى اختيار أى فائز أولى ، نكون بذلك قد وصلنا إلى النقطة التي بعدها توقيع العقد بحيث يصبح ملزماً قانونياً . ولذلك يجب أن نعيد فحص كل المسائل بعناية :

- هل لدى الحكومة السلطة أو الأموال التي تكفل القيام بكل ما سوف تلتزم به ؟
- هل قام مقدم العطاء بعرض ما طلب منه فعلاً ؟
- هل هو قادر على الوفاء بما وعد به ؟
- هل سوف يكون تنفيذ العقد المقترح بكل الشروط والآجال ؟

وفي حالة العقود الفنية الصعبة ، فإنه قد يكون من الصعب استيفاء كل الشروط القانونية الأساسية في خطوة واحدة . ويمكن في أمثال تلك الحالات تقسم عملية تقديم العطاءات إلى مرحلتين أوخطوتين ، بحيث نسمى في المرحلة الأولى للحصول على اجابات فنية ويتم تقييمها قبل تقديم المرحلة الثانية من العطاء والخاصة بالتواحي التجارية والمسائل المالية .

وينبى أن تحدد المفاوضات بدقة كل الآجال والشروط ، وخاصة برنامج العمل . كما ينبى أن تكون العناصر الأخرى الهامة محددة مثل التأمين وخطابات الضمان ، والتعهدات والإقرار بالالتزام بكل القوانين واللوائح .

ويجب أن يشمل الفريق الحكومى مستشاراً قانونياً ، والشخص أو المجموعة التي تصنع السياسة والقرارات السياسية ، وموظفي الشؤون المالية والميزانية . وبعد توقيعهم يكون الاتفاق قد أصبح جاهزاً للتصديق النهائي بواسطة مسئولى الحكومة من إبرام التعاقد .

## المراقبة والمتابعة :

ينبى النص في العقد على نظام لمتابعة الحكومة تنفيذ كل مواعيد العقد ، والآجال والشروط الأخرى ، فالمستول الحكومى عن متابعة تنفيذ العقد يكون بمثابة العين والأذن لنظام ضمان تطبيق



الالتزامات القانونية ، وعليه أن يتخذ الخطوات الضرورية للتأكد من الامتثال القانوني ، أو للبحث عن علاج قانوني ملائم .

### النزاعات والانهاء :

مها كان اعداد العقد جيكا ، فقد تثار منازعات بشأنه ، أو قد ترغب الحكومة في إنهائه . ومن الضروري أن تكون القواعد المنظمة لذلك منصوص عليها بوضوح حتى تعرف كل الأطراف حقوقها والتزاماتها . وفوق كل شيء ، يجب على الحكومة أن تكفل العدالة ، والتي تسمى أحيانا كفالة الحقوق القانونية دون تحت . ويجب على الحكومة أيضا في معاملتها للمتعاقد أن تكفل طريقا واضحا لحل الخلافات . والخطوة الأولى لذلك هي إجراء ودى يستطيع المتعاقد بموجبه الاجتماع بالموظفين الفنيين والمسؤولين عن التعاقد والسياسة لبحث أى تغييرات طفيفة .

ويعين موظف مسئول عن متابعة تنفيذ التعاقد تكون قراراته قابلة للاستئناف لدى هيئة قضائية إدارية . وعند تقديم استئناف آخر يحال الأمر إلى محكمة قضائية . وتكون النتيجة النهائية ، إما قيام المتعاقد بالأداء الكامل أو تعديل العقد للسماح بأداء مختلف أو بشروط دفع مختلفة أو إنهاء العقد لعدم الأداء . ومع أن مثل هذا الإجراءات الطويلة قد لا تكون مناسبة في محيط وطني معين ، فإن بعض الاجراءات التى تضمن حلا عادلا للنزاعات هو الحد الأدنى الواجب كفايته للمتعاقدين .

### تقليص الاستثمار العام (بيع) أصول مملوكة للدولة :

تنقسم المسائل القانونية هنا إلى أربع فئات : شكل الملكية ، وتكوين منشأة جديدة ، والترتيبات مع الوكيل أو المستشار المكلف بالبيع ، والعرض نفسه .

### شكل الملكية :

أول سؤال قبل خطوة تقليص الاستثمار العام هو : ما هو شكل ملكية الدولة للأصول المرغوب في بيعها ، فقد تمتلك الدولة هذه الأصول بالكامل ، أو تمتلك نصيب الأسد فيها ولكن ليست كلها ، أو تملكها بالاشتراك مع مصالح خاصة . ويؤثر مدى الملكية الحكومية على درجة سهولة طرح أسهم المنشأة في السوق .

وقد تكون المشروعات المملوكة بالكامل للحكومة في شكل شركات عامة أنشئت وفقاً للقانون العام ، أو أنشئت كوكالة حكومية . وربما يكون قد صدر تشريع خاص ينص على شكل وسلطات هذه الشركة أو الهيئة . فإذا كان الأمر كذلك ، فإنها على عكس الشركات المؤسسة بموجب قانون الشركات لا يمكن بيعها بصورتها هذه أو إجبارها على اعلان الافلاس . وبالنسبة للمنشأة التى تملك

الحكومة أغليتها فقد تكون مؤسسة كشركة ذات مسئولية محدودة (أو شركة مساهمة) بموجب قانون الشركات. وفي هذه الحالة يكون استقلالها الذاتي أكبر من حالة الهيئة العامة المملوكة كلية للدولة، ولكن سلطات وحقوق الحكومة ستكون أكبر مما لحامل الأسهم الآخرين. والملكية المشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص تكون خاضعة عادة لقانون الشركات.

### تكوين المنشأة :

في حين أن أية شركة مساهمة مشتركة تملك الحكومة أسهماً فيها يمكن نقل ملكيتها فوراً إلى القطاع الخاص عن طريق بيع الأسهم، فإن الشركة العامة التي تملكها الحكومة كلية وبلا أسهم، ينبغي أولاً إعادة تكوينها كشركة مساهمة. وهو اعتبار هام في أنحاء العالم، لأن أغلب الدول ليس لديها قوانين تحكم تقليص الاستثمارات العامة، وقد تدعو الحاجة إلى إصدار قانون جديد أو يكتفى بمرسوم.

ولابد أولاً من تقرير كيف ينبغي أن تتكون الشركة المملوكة ملكية كاملة للدولة، هل يكون ذلك باعتبارها شركة قابضة أو شركة بذاتها، ومن الممكن ادماج عدة مؤسسات حكومية ونقل ملكيتها العامة إلى القطاع الخاص جملة واحدة. والخطوة التالية هي تقرير أنواع الأصول التي سوف تتضمنها الشركة الجديدة، وكيف يتم الاحتفاظ بها. فكل الأصول ينبغي حصرها بما فيها الممتلكات الصناعية والمعنوية، مثل براءات الاختراع، والتراخيص، وكذلك العقارات والآلات.. فأى نوع من التكوين القانوني سيكون للوحدة لكي تحتفظ بأصولها؟ ولابد من اتخاذ قرارات حول نوع أسهم الشركة الجديدة، وقيمة رأس المال، ودعم الحكومة لرأس المال وضمانات الإيرادات، كحقوق الامتياز والتراخيص.

ومن الممكن أن يشمل إعادة تكوين رأس مال الشركة الجديدة استعداداً لنقلها للقطاع الخاص لبعض العناصر المالية، مثل إنهاء حقها في السحب من صندوق قومي للديون، أو تحميلها بسندات أو بمخصص في أرباحها. وقد تكون من العواقب الضرائبية قانوناً ضرائب متزايدة بسبب انخفاض عبء الدين على الشركة الجديدة وعلى المرء أيضاً أن يتحرى ما إذا كان التشريع أو الاتفاق المنشئ للشركة الجديدة يسمح بإصدار أسهم عادية أم أن الأموال اللازمة لها يجب أن تدبر بالاقتراض. وفي حالة الاقتراض فهل يكون ذلك من السلطات العامة، أو من القطاع الخاص.

ومن أكثر المسائل القانونية إثارة للازعاج والتي تواجه المنشأة بعد نقلها للقطاع الخاص، الاختلاف بين الطرق الحسابية للقطاع العام وتلك التي يستخدمها القطاع الخاص. ومن أمثلة المتطلبات التي تجرى مواجهتها عند نقل ملكية مشروعات مملوكة للدولة إلى القطاع الخاص : إنهاء التحميل بمخصصات إضافية لاستهلاك الأصول، وتقصير العمر الافتراضي للأصول الثابتة، ووقف

نظام تغطية قيمة الأصول بالمبالغ التي تتفق عليها والقيام بدلاً من ذلك بخصم هذه المبالغ من حساب الأرباح بمجرد إنفاقها ، وشطب محصنات الاستهلاك من الاحتياطات .

مسائل الحسابات لاتتعلق بحالات فردية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص فحسب ، ولكنها اعتبار هام في جميع الأحوال . فهناك على وجه التحديد أكثر من ٧٠ دولة نامية تفتقر إلى نظام موحد للحسابات . ونتيجة لذلك فإن المشاركين الخارجيين (المستثمرون مثلاً) يواجهون متاعب . ومن المهم أيضاً معرفة مدى مديونية الشركة ، وما هي الالتزامات التي صاحبت نقل الوحدة للقطاع الخاص ؟ وما هي السندات والكيالات والحسابات مستحقة الدفع التي سوف يحل استحقاقها ؟ وهل سوف يثير التغير من القطاع العام إلى الخاص مشكلات قانونية عندما يبدأ السوق إعادة تقييم الالتزامات الموجودة أو المقترحة ؟ كما ينبغي أيضاً النظر إلى الصورة الضريبية ، وتحديد ما إذا كانت بعض ديون الوحدة سوف تزال من خلال إعفاء ضرائبي مثلاً .

ومن الضروري تقرير ما إذا كان سيتم إنشاء شركة جديدة بنظام جديد ؟ وإذا كان الأمر كذلك ، فكيف يتم تنفيذه ؟ وما هي الحدود على العمليات أو المعاملات - مثل القيود على قدرة الوحدة على إبرام العقود ؟ وهل ستستألف وظائف الإدارة العليا قبل البيع أم بعده ؟ وهل ستكون هناك قيود على الملكية من حيث الجنسية أو من حيث صفة أو حالة المالك المحتمل للسهم ؟ أو بحجم حيازة الشخص الواحد ؟ وفي بعض الدول الناطقة بالفرنسية تكون الشروط الرئيسية منصوصاً عليها في عقد الشركة ، وهو ما يمكن أن يكون دليلاً مفيداً عند نقل ملكية كيان مشترك إلى القطاع الخاص . وإذا كانت المنشأة والدولة مرتبطتان بترتيبات ملزمة تفرض قيوداً وعلاقات معينة ، فإنه يجب دراستها لأنها قد تؤدي إلى عقبات .

وأخيراً قد تكون هناك حاجة إلى وسيلة لضمان الامتثال للقوانين واللوائح ذات العلاقة بنشاط المنشأة ، وقد يشمل ذلك إنشاء هيئة رقابية جديدة .

### استخدام الضامن أو مستشار :

تواجه الحكومة خيار ما إذا كانت تلجأ إلى بنك أو مؤسسة مالية متخصصة في ضمان تسويق أسهم الشركة الجديدة أو الاكتفاء باستشاريين متخصصين في التسويق وطرح الأسهم . وبينما يختار القرار في هذا الخصوص من قرارات السياسة أو بناء على تقدير لحالة السوق فإن العملية تتضمن اتفاقاً مسبقاً مع مؤسسة متخصصة مرتفعة التكلفة كما أن له آثاراً قانونية .

وأهم مستشار هو الضامن الرئيسي للأسهم ، الذي يحضر فريقاً من الضامين الثانويين . وينسق مجموعة أخرى من الاختصاصيين ، بينهم مكاتب قانونية ومحاسبية وموظفين واختصاصي عمليات ، ومجموعات فنية وهندسية مختلفة . ويجب وضع الدور الذي يقوم به هذا الضامن الرئيسي في إطار

رسمى . وينبغي أن يكون له مراجعة القرارات الحكومية الخاصة بتنفيذ العملية قبل إصدارها . كما ينبغي أن تكون هذه التفويضات للسلطة في شكل عقد مبرم بين الضامن الرئيسي والحكومة ، وأن يتم اختيار الضامن الرئيسي عن طريق الإعلان وأن يكون التعاقد معه على أساس المنافسة . وينبغي فحص العطاءات التي تقدمها لهذا الغرض بنوك الأحوال وغيرها من المرشحين ويجرى تقييمها بواسطة المسؤولين الحكوميين وفقاً لمعايير تتضمن الشروط والآجال والمواعيد ، والعائد المالى ، ويجب أن تكون هناك ضمانات والتزامات بعدم مسئولية الحكومة عن تصرفات الضامن الرئيسى . في مواقف معينة . ولا بد من تقييم المهارات ، والتكوين ، والقرب الجغرافى للمرشحين .

ويجب أن يوضح عند منح العقد الآجال والشروط الخاصة بالترتيبات عمل الاتفاق . وينبغي أن تتضمن الترتيبات تسهيل المتابعة السريعة ، حتى يتسنى اتخاذ القرارات في جزء من الثانية من أجل إجراء التصحيحات التي قد تنشأ حاجة إليها في منتصف الطريق حفاظاً على مصالح الحكومة . وهذا أمر قانونى حاسم لأن الحكومة تتحمل في آخر الأمر بالمسئولية القانونية النهائية . وبحكم التجربة عن تناسب المسئولية ، فإنه إذا كانت عملية التأسيس تتمثل في طرح الأسهم للإكتتاب العام وتتطلب قدرًا كبيراً من البحوث والتعامل مع الجمهور ، فإن الوكيل يعتبر بمثابة الحكومة ، وإذا كان العمل يقتصر على عرض أسهم موجودة للبيع ، فإن الوكيل يعمل باعتباره مساعداً ومستشاراً للحكومة في التعامل مع المشتري ، وتكون مسئولية الحكومة عن العملية أكثر مباشرة . وسوف نتوقف الرسوم على دور المؤسسة وحجم العمل .

## طرح الأسهم في السوق :

أكثر الأشكال شيوعاً لتقليص الاستثمارات العامة هي :

- البيع المباشر للأسهم :
  - عرض الأسهم دفعة واحدة أو على دفعات . ويتمن عدد أو بمزايدة .
  - إصدار سندات قرض قابلة للتحويل لأسهم .
  - إصدار سندات حكومية قصيرة الأجل للتحويل فيما بعد إلى أسهم الشركة .
- وينبغي دراسة هذه الاجتالات أو أية مجموعة أخرى من صور المساهمة من منظورات مالية وتوسيقية ، ثم يجرى فحصها من الناحية القانونية أيضاً للتأكد من متانتها .
- ومع الإعلان عن اجراء ما ، وإذاعة النشرة التمهيدية ، أو بداية المفاوضات مع مشتر واحد ، يكون التنفيذ قد بدأ . وينبغي أن تعتبر الحكومة وكلاؤها النشرة التمهيدية كمجرد إعلان عن فرصة قادمة ، لا كعرض فعل للأسهم ، وبذلك تحفظ مجريتها فيما بعد في أن تحرم بعض المشتري فرصتهم في الشراء ، إذا ما رؤى تنفيذ مثل هذه السياسة .

ويجب أن تذكر الوثائق الخاصة بالعرض بوضوح الوقت الذي يمكن خلاله تقديم طلبات شراء الأسهم. وهي فترة لا تتجاوز عادة بضعة أيام يختارها المشاركون من بين أفضل مجموعة من التوقيتات والعوامل الأخرى المناسبة للحكومة. ويجب أن تذكر النشرة العهدية تفاصيل كثيرة عن العملية التي يجري نقل ملكيتها للقطاع الخاص - ما لها وما عليها - لأن هناك أناسًا كثيرين سوف يتخذون قرارات مالية على أساس هذه المعلومات. ويجب أن تشمل بيانات عن محيط العمل/ السوق، ونسبة الحصة التي تبيعها الحكومة بالمقارنة بالحصة التي سوف تحتفظ بها إن كانت سوف تحتفظ بجزء منها، وأية قيود بشأن من يسمح له بالشراء، وكم سهماً يسمح له بها، ومعلومات عن حالة وطبيعة الموارد وأصول وخصوم الوحدة. وينبغي أن تكون الحكومة ملتزمة باتفاق ينص على أن الممتلكات/الوحدة سوف تباع بدون قيد (تنازل) وإن إعادة التأميم غير واردة. غير أنه يلاحظ أن الحكومة تملك دائماً سلطة السيادة للاستيلاء على الأصول من المشترين في ظروف معينة. وإذا ذكرت أحزاب معارضة أن الوحدة ستكون هدفاً للتأميم إذا تولت الحكم، فإن هذا التصريح يجب أن يدرج في النشرة التمهيدية، أو في التفاوض مع أي مشترى.

وفي بعض الأحيان يكون من المسموح والمرغوب فيه بيع جزء من الأسهم المعروضة ببقية تقاضي احتمال ضعف حركة الاكتتاب العام أو عزوف كبار المستثمرين المحتملين عن الاكتتاب العام. ومع ذلك فإنه إذا ما كان الهدف هو تحقيق أكبر قدر من المنافسة السوقية فإنه يتعين عندئذ منع أي بيع مستقل لأجزاء من الأسهم قبل الاكتتاب العام، كما أنه من الممكن عرض أجزاء من نفس مجموعة الأسهم على فئات مختلفة من المجتمع بشروط مختلفة. وعلى سبيل المثال، فإنه يمكن طرح نسبة مئوية معينة أولاً على الموظفين وأرباب المعاشات، وبعد ذلك يمكن طرح نسبة مئوية أخرى على المؤسسات الادخارية، ويستطيع المرء أن يجعل بيع جزء واحد من الكمية الكبيرة من الأسهم على أساس البيع المباشر بحيث ينحصر كل متقدم للشراء عددًا من الأسهم يتناسب مع نسبة طلبه إلى جملة الجزء المخصص للبيع المباشر. والباقي يباع على أساس تقديم تعهدات بالشراء. ويتم الوفاء بهذه التعهدات إذا كان هناك كمية باقية.

ويستطيع المرء أيضاً أن يمتحز نسبة مئوية من الأسهم لطرحها في الخارج، وإذا كان هناك جزء من الأسهم سيقدّم في أسواق أجنبية، فعل الحكومة أن تضع في حساباتها أنه الأمر قد يحتاج إلى أن يتم ذلك في إطار اتفاق مع ضامن رئيسي آخر في البلد المعنى. ولما كانت مثل تلك الاتفاقات تعكس قواعد وممارسات الدولة المعنية، فإن الاختلافات في الأحكام والشروط تكون هامة خلال القيام بالاستعدادات. وإذا لم يكن المرء متأكداً من الأسواق الأجنبية، فإنه ينبغي أن يبحث إمكان إبرام عقد اتفاق ضمان التسويق الخارجي للأسهم مع إحدى المؤسسات المحلية أو مع البنك المركزي. وحيث أن الضامين المحليين قد يكونوا أيضاً غير واثقين من أن العرض سوف ينجح في الأسواق

الأجنبية . فإن مثل هذه الاتفاقيات قد تتضمن فقرات احتياطية خاصة لحماية الضمان ، مثل النص على عدم التزام الضامن بشراء الأسهم غير المباعة في الخارج إذا لم يتيسر تحويلها للسوق المحلي وبيعها فيه .

وعندما يقدم الجمهور طلباتهم بشراء الأسهم خلال الموعد المقرر ، فإن الوكيل يقوم بتجميعها بمساعدة الحكومة ويجب أن يكون لدى الحكومة صيغة لاستبعاد الطلبين غير المرغوب فيهم ، دون حاجة للإعلان عن ذلك . ومن أمثلة ذلك أن يوجد نص في الاتفاق تستطيع الحكومة بمقتضاه سحب الأسهم غير المباعة من إشراف/سيطرة الوكيل أو الضامن . وكثيراً ما يود المرء أن يأخذ في الاعتبار الوسيلة التي يطلق عليها «السهم الذهبي» وهي أسهم ذات حقوق وسلطات خاصة تحتفظ بها الحكومة ويمكن استخدامها للحفاظ على مصالح الحكومة ، مثل منع المجموعات الأجنبية من الاستيلاء على منشأة تشترك في أعمال الدفاع .

وعندما تقرر الحكومة الصورة التي تريدها للملكية الأسهم . فإنها تطبق الصيغة المطلوبة . وترسل شهادات الأسهم لأصحابها أو المبالغ المعادة بالبريد للطلبات التي لم يتيسر تدبير أسهم لها . وعند هذه المرحلة يكون نقل الملكية للقطاع الخاص قد حدث ، وأصبح الكيان كله أو بعضه مملوكاً للقطاع الخاص .

### اعتبارات خاصة :

- فما يلي عدد من الاعتبارات الخاصة التي تتعلق بعمليات بيع معينة :
- هل ستكون الحكومة محايدة تجاه النتائج الضريبية للصفقة ، أم إنها سوف تمنح إعفاءات ضريبية ؟
  - هل ستكون هناك مزايا ضريبية مساعدة مثل اعتبار المبالغ التي يتم المساهمة بها معفاة من الضرائب على دخل المساهم وذلك بالنسبة للمشروعات الصغيرة المطلوب إيجاد حوافز لتنميتها ؟
  - وهل ستكون هناك مزايا خاصة تعطى لبعض المشترين مثل خصم في تكلفة الخدمة التليفونية ؟
  - وهل ستطرح بعض أو كل الأسهم بنضم على أسعارها ؟
  - وهل سيكون هناك حافز خاص مثل ذلك الذي يطلق عليه «البالون» وينطوي على منح أذن خاصة قابلة للاستخدام خلال عدة سنوات لشراء المزيد من الأسهم بسعر مخفض ؟
- وقد يكون على الحكومة أن تقدم للجمهور تعهداً ملزماً بأنها لن تسعى قط لزيادة الأسهم التي تمتلكها في الشركة عن قدر معين ، وإنها لن تحصل على الأغلبية مثلاً . كما قد يكون عليها أيضاً - لضمان قيمة الأسهم المطروحة - أن تتعهد بعدم بيع أسهم إضافية قبل تاريخ معين . وإذا كانت هناك عراقيل قوية توقف التحويل للملكية الخاصة ، فإنه ينبغي دراسة احتمال الاعلاف غير الرسمي ،

أى الابقاء على الهوية القانونية ولكن مع وقف الأنشطة المنشأة .

وإذا كان المشروع المملوك للدولة شركة ذات مسؤولية محدودة تخضع لقانون الشركات ، فمن الضروري حايثها ضد الدائنين الذين لم تسدد ديونهم ، والذين قد يتحدون ضد العملية ، ويتمسكون بديونهم بعد إتمام التصفية ، وتحديد أولوية المطالبين مسألة قانونية ، علاوة على أنه قد تكون هناك حاجة لاجراء مناقشات مكثفة مع الدائنين قبل اتخاذ أى اجراء . وعندما تحاول الحكومة تقليص استثماراتها من شركة عليها ديون ضخمة ، فإنه ينبغي بحث إمكان أن تتحمل الحكومة هذه الالتزامات . فإذا كان للشركة أصول قليلة ، فإنه ينبغي النظر فيها إذا كان من الممكن قانوناً أن يعرض على صاحب القرض الأجنبي أسهم عادية في شركة عامة مقابل التنازل عن الدين . وفي حالات عديدة حديثة ، قامت بعض الحكومات بتحويل هيئة عامة إلى شركة مساهمة ، ثم نقلت الملكية بعد ذلك إلى البنك الدائن مقابل دينه .

وهناك أسلوب آخر للتعامل مع الكيانات المثيرة للمتعاب ، وتلك عملية ذات خطوات متعددة ، مثلاً حدث في الهند ، حيث تم تحويل عدد من المشروعات العامة المتعثرة إلى حكومات الولايات التي كانت بالتالى أكثر استعداداً لقبول الدخول في مشروعات مشتركة مع القطاع الخاص .

#### خصائصة :

إن الجوانب القانونية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص واسعة النطاق ، وترتبط بكثير من فروع القانون . ومع أنه ليس هناك نص واحد يستطيع الاجابة على كل الأسئلة ، فإن هناك نقاطاً عديدة عامة مثل :

- عند اتفاق أموال أو التخلي عن ممتلكات عامة ، فإن الحكومة تتعامل مع أصول قانونها أو دستورها .
- أحد الأهداف الرئيسية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص هو الحماية من السلوك الاحتكاري ، وهذه الحقيقة يجب أن يكون لها أثر في كل إجراء حكومي .
- يجب ضمان المساواة والمعادلة لكل الأطراف ، سواء فيما بين أنفسهم أو فيما يتعلق بالحكومة .
- إن التوزيع العادل عن الممتلكات ، وزيادة كفاءة العمليات ، هما الهدفان الرئيسيان اللذان يجب أن يحققهما نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . ويقدم قانون الاحتكارات بصفة عامة أساساً معقولاً لتقييم أنشطة الحكومة ، ويستطيع نقل الملكية العامة للخاصة أن يسهم في كل من إحساس الحكومة بمسئولياتها ووفائها بمسئولياتها كوكيلة عن ممتلكات الآخرين .

شريك في خدمات جرافيل  
وست في كولومبيا البريطانية

## تسويق المشروعات المملوكة للدولة

يمكن أن يكون للدوافع التي تحتل على نقل الممتلكات العامة للقطاع الخاص أثر هام على تسويتها ، وهذه الدوافع التي تتراوح بين دوافع عملية للغاية وبين دوافع فلسفية ، تشمل مايلي :

**دخول تقدي فوري :** تخرج حكومات عديدة في الوقت الراهن بحالات عجز في الميزانية ، ويعتبر بيع المشروعات أو الأصول المملوكة للدولة بديلا لزيادة الضرائب أو التعرض لديون أخرى .

**عملات أجنبية فورية :** تعاني بعض الحكومات من نقص العملات الأجنبية وبيع المشروعات المملوكة للدولة لمستثمرين أجانب يمكن أن يقدم لها ذلك .

**دخول تقدي مستقبلا :** إن إيرادات الضرائب في المستقبل ، أو خلق مزيد من العمالة ، يبرران التخل عن المشروعات المملوكة للدولة بتنازل كبير في قيمتها ، إذا لم تكن مؤهلة للطرح في السوق بغير ذلك .

### تسوية ديون أجنبية :

عندما تؤدي عمليات إعادة الجدولة ، أو إعادة تمويل الديون الخارجية إلى زيادة الديون وامتدادها بصورة أكبر إلى المستقبل ، فإن بيع أسهم المشروعات المملوكة للدولة ، أو الأصول المملوكة للدولة يمكن أن يساعد على سداد هذه الديون .

**تشجيع التنمية الصناعية :** إن نقل ملكية الأراضي العامة أو حقوق التعدين أو مصنع معطل أو أية أصول أخرى إلى القطاع الخاص يمكن أن يشجع التنمية الصناعية .

**تشجيع الاستثمارات الأجنبية :** ويمكن أن تستخدم نفس هذه الأصول لتشجيع التنمية بمشاركة أجنبية . وينجح ذلك بصفة خاصة في الحالات التي تكون فيها التكنولوجيا أو الخبرة الأجنبية عنصرا ضروريا . وعندما تكون الأصول في صورة عمارات ، أو مصنع ، أو حقوق تعدين ، فإن الحكومة المحلية لاتنفذ أبدا سيطرتها الفعالة على هذه الأصول واستخدام العملية التشريعية بصورة معقولة تكفل ذلك بعد نقل الملكية إذ تبقى السيطرة في النهاية لدى الدولة المضيفة .



**كفاءة العمليات :** حيث إن دراسات لانهي أجريت تحت عاية جهات مختلفة انتهت إلى أن الأسواق التي تتم بالمناصفة تكون أكثر شدة وصراحة من البيروقراطيات الحكومية ، فإن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص تكون له جاذبية لدى الحكومات التي تسعى لخفض تكاليف الخدمات ، وأكثر الخدمات التي تنقل ملكيتها بصفة عامة للقطاع الخاص هي الخطوط الجوية ، والخطوط الحديدية ، عمليات استغلال الموارد الطبيعية ، والمؤسسات المالية . ووفقا لما سبقت الإشارة إليه ، فإن الملكية ليست ضرورية من أجل السيطرة ، فالنمط الجوي المنظم بلوائح من الحكومة مثلا يكون خاضعا لسيطرة فعالة ، وقد لايجري التدرج إلى إلغاء القيود الحكومية على الخطوط الجوية الا بعد سنوات عديدة .

**تنمية أسواق ورعوس الأموال :** إن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص باعتباره جزءاً متكاملًا من خطة بعيدة المدى لايحاد أسواق محلية لرعوس الأموال ، يدعم تشو المنظمين من رجال الأعمال وتوسع قاعدتهم بصورة متطورة ، بينما تتمكن الحكومة من الحفاظ على بعض التحكم في معدل النمو .

### **تعليم الرأى العام :**

حق في الدول المتقدمة التي توجد بها أسواق متطورة لرعوس الأموال ، فإن مستوى الشخص العادى في فهم المسائل المالية يكون منخفضا . وازدياد المشاركة في عمليات السوق عن طريق نقل الملكية العامة للقطاع الخاص يحفز الأشخاص المنقولة إليهم هذه الممتلكات على فهم هذه العمليات .

### **اتباع فلسفة معينة :**

قد يكون نقل الملكية العامة للخاصة دافعه مجرد اعتناق مبدأ المشروعات الحرة ، وعزم الحكومة على عدم مناقشة القطاع الخاص في تملك المشروعات .

### **وسائل التسويق :**

وهناك عوامل أخرى ينبغي استعراضها لاتخاذ قرار بشأن النهج المناسب للتسويق ، مع استبعاد الوسائل التي قد لاتنجح .

**صفة البائع :** البائع المباشر يعنى أن الأصول المباعة مملوكة للحكومة المركزية مباشرة في أمثال تلك الحالات ، تكون الحكومة صاحبة السلطة المباشرة في اصدار تشريع قد يكون لازما لإتمام عملية البيع ، مثل تخفيض القيود على الملكية الأجنبية . وأما البائع غير المباشر فيعنى أن تكون الأصول التي

ستحول إلى القطاع الخاص مملوكة لوكالة حكومية أو حكومة ولاية أو إحدى الهيئات مثلا ويجب عندئذ تنسيق عملية إصدار التشريع اللازم مع مستويات مختلفة من الحكومة .

### صفة المتنازل إليه ( المشتري ) :

إذا ما كان المتنازل إليه طرف أصلا في المنشأة مثل موظف المنشأة أو مجموعة من مديريها أو فئة من فئات المجتمع المحلي فإن ذلك قد يكون مرجعه تكلفة اجتماعية في كثير من الأحوال ، مثلا يحدث عندما يحاول الموظفون شراء المنشأة انقذا لوظائفهم ، أو عندما تقترح الإدارة أن تشتري المنشأة الحكومية بتمويل من قرض يعقد لهذا الغرض ، أو حيث يعرض مجتمع محلي ما شراء مرفق للبقاء على استخدامه بواسطة السكان المحليين . وأما إذا كان المستثمرون يبترون طرفا ثالثا أى يكونوا طرفا في المنشأة من قبل فإنهم يكونون أكثر اهتماما في الغالب بالفوائد المالية المتوقعة .

### طبيعة المتنازل له ( المشتري ) :

إذا كان المتنازل لهم من العناصر النشيطة فإنهم يكونون عازمين على الاشتراك في إدارة المشروع بعد تحويله للقطاع الخاص ، مما يستدعي عادة إن يكون للحكومة ( البائع ) دور نشيط أيضا قد يتمثل في شكل معونات أو خطط ترعاها الحكومة ، مثل مشروعات ملكية الموظفين للأسهم . أما إذا كان المتنازل لهم مستثمرون غير نشيطين فقد يكونون أقل احتمالا لأن يطلبوا دورا مستمرا من البائع . وإن كانت بعض عناصر المشاركة قد تطلب عوامل مثل توفير الاقتراض المدعوم .

### جنسية المتنازل له :

لا يتحمل أن يشكل المتنازل لهم من الوطنيين أية مشكلات خاصة ، بينما قد تنشأ بعض المشكلات في حالة الأجانب فقد يكون من الضروري مثلا تغيير القيود المفروضة على ملكية الأجانب وقيود الرقابة على العملة وما إلى ذلك . إذ أن القوانين القائمة قد تستبعد المستثمرين الأجانب ، أو التدفق الحر للعملات الضروري للقيام بالاستثمارات . أو تسهيل تحويل أرباح الاستثمارات إلى الخارج .

### نوع المشروع :

إن المشروعات القائمة فعلا لاتشير عادة إلا أقل المشكلات لنقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ، ولكن قد يكون من الضروري إعادة تحويلها أو تنظيمها . أما المشروعات حديثة الانشاء فقد تخلق مجالا واسعا من المشكلات المحتملة ، والتي يمكن التخفيف عنها عن طريق دراسة طبيعة المشروع بعناية .

## طبيعة المشروع :

الشركة التي بها خط واحد للتشغيل ستكون ملائمة جدا للمستثمرين من الطرف الثاني (أى المتنازل له عن الحق كموظف أو مدير المنشأة مثلا) في حين أن مستثمرا سلبيا ، طرف ثالث (أى لم يكن له علاقة بالمنشأة قبلا) قد يفضل شركة قابضة ذات أنشطة متعددة .

## حالة المشروع :

إن لحالة المشروع تأثير واضح على مسائل عديدة . فالمشروع الهزيل الذي لا يصلح للتسويق بذاته قد يمكن تحويله إلى جزء صغير من مشروع منشأ حديثا في صورة شركة قابضة . ولن يهتم المستثمرون السليون ولاسيا الأجانب إلا بالفرص القائمة على أساس عوائد قصيرة وطويلة المدى ، ومن ثم فإنهم سوف يبحثون عن العمليات أو الأصول التي تكون جيدة أو على الأقل في حالة توازن إلا إذا قدمت اغراضا هامة .

## نوع التحويل :

في هذه الأوقات التي تعاني فيها الميزانيات من العجز ، قد يصير المتنازل عن الحق (البائع) على الحصول على عائدات نقدية فورية ، وقد يكون دافعة الأصل إلى البيع هو فعلا هذا الاعتبار . وقد يكون البيع دون عائد نقدي فوري أى في صورة توزيع الاسهم ، الأمر الذي يمكن عمله باعتباره جزءا من برنامج لتنمية سوق رموس الأموال على المدى الطويل ، حيث تتطلع الحكومة إلى استرداد مالها على آجال طويلة من إيرادات الضرائب مستقبلا ، وقد يكون البيع منظويا على مبالغ إضافية من المتنازل عن الحق (البائع) وذلك إذا اتخذ البيع صورة تشكيل مشروع مشترك مع القطاع الخاص مثلا ، وهنا تكون الحكومة مدفوعة إلى البيع بهدف تحقيق التنمية والمعالجة المحتملة .

## مدى التحويل :

قد يكون نقل الملكية العامة الكامل للقطاع الخاص مفضلا عندما تكون الحكومة مدفوعة برغبة في تحسين كفاءة التشغيل في المنشأة بينما قد يكون نقل الملكية العامة الجزئي مفضلا حيث قد ترغب الحكومة في منح سيطرة تامة للأبداى الخاصة ، أو حيث يمرى نقل الملكية من أجل الوفاء بدين لطرف ثالث ولاسيا إذا كان أجنبيا .

## تحديد ثمن التحويل (البيع) :

عندما يكون للأصول التي تنقل للقطاع الخاص سعرا واضحا في السوق ، كما هو الحال بالنسبة

للاسهم العادية ، أو العقارات ، فإن الحل يكون سهلا وكذلك الحال بالنسبة لتوزيع الاسهم مجانا حيث لا يكون للقيمة صلة بالأمر وتحديد السعر من المتغيرات الأساسية التي يمكن استخدامها لتشجيع المشاركة ، وفي بعض الحالات قد يستخدم سعر منخفض لتحقيق أغراض معينة .

### نوع السوق :

القاعدة هي أنه إذا ما كانت السوق حرة فإن جميع الخيارات محل المناقشة تكون ميسورة التنفيذ ، في حين أنه في سوق خاضعة للقيود تكون الاختيارات الممكنة محدودة وقد يستلزم الأمر إصدار تشريع لتيسير تنفيذ ما يستقر عليه الاختيار .

### الحالة العامة :

للحالة العامة تأثير كبير على المنهج الذي سيتخذ فإن وجدت الأسواق والمؤسسات المالية المتقدمة فإن بيع الأسهم أو استخدام أوراق مالية أخرى يكون ممكنا ، وكلما كانت الحالة العامة أقل تقدما أصبحت الأساليب المحتملة تنفيذها أكثر محدودية .

### ظروف الحالة العامة :

تعتبر ظروف السوق أمرا هاما وواضحا ، فالأصول الجيدة يمكن تحويل ملكيتها للقطاع الخاص حتى إذا كان السوق في ظروف سيئة ، في حين أن الأصول الفردية قد لا يمكن نقل ملكيتها للقطاع الخاص حتى في ظروف مشجعة في السوق .

وقائمة المراجعة هذه يمكن أن تكون مفيدة بثلاث وسائل متميزة : أولا أنها سوف تكشف في خطوات موجزة نسبيا ما إذا كان تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص أمرا ممكنا ، وسوف تحدد اعناق الزعاجات أو العناصر المعقدة كما أنها تركز الاهتمام فورا على العوامل الحاسمة التي ينبغي معالجتها . وثانيا سوف تساعد بسرعة على استبعاد المتغيرات التي لن تطبق أو لا يمكن تطبيقها ، وأخيرا فأنها سوف تساعد على حصر القرارات التي يتعين اتخاذها ، وتشير إلى من يجب ان يتخذها .

### الجمع بين الوسائل والدوافع :

إن تشكيلة البدائل لوسائل ودوافع نقل الملكية العامة للقطاع الخاص لا حد لها تقريبا . ونتيجة لذلك فإنه يمكن استخدام النقاط السابقة لتنشيط المناقشات ووضع الخطوط الأساسية لحالات نقل الملكية العامة إلى الخاصة في حالات معينة وإذا انتقلنا إلى حالة فعلية ، فقد يكون من المفيد ، بل والضروري حقا ، أن يكون المرء واسع الخيال فيما يتعلق بأسلوب المعالجة . فالمسألة الأقل تقليدية قد تتطلب خطة أكثر بعدا عن التقليدية . ويصدق ذلك بصفة خاصة على الدول الأقل تقدما .

وعمليات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص التي تمت في الدول الصناعية المتقدمة لم تواجه المشكلات التي في اسواق رموس الأموال غير المتقدمة أو غير المتطورة .

ونظرا لعدم وجود أسواق وطنية متطورة في كثير من الدول الأقل تقدما ، فإن هناك قيودا كثيرة على عدد البدائل التي يمكن التزايها . وعند مناقشة عملية ضمان بيع الأسهم العادية إلى مستثمر طرف ثالث محلي ، فإن المرء يفترض وجود مجتمع مصرفي ومصرة استثمارية نشطة ، ونظام مكثف للمعلومات المالية ، وتسهيلات الاقتراض ، ومجتمع استثماري له خبرة معقولة ويرحب بالأفكار الجيدة ، وقد تكون أي من هذه الأشياء أو كلها مفقودة في الدول الأقل تقدما ، ومن ثم فإن الأساليب التقليدية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص لن تنجح ، وفي مثل هذه الحالات يصبح الابتكار والحيل في تخطيط عمليات نقل الملكية العامة إلى الخاصة أهم من تحليل الأساليب التي استخدمتها الدول الصناعية في السابق . وإذا أرادت دولة أقل تقدما أن تقوم بنقل الملكية العامة وتنشيط نمو أسواق رموس الأموال المحلية ، فلا بد أن تكون الوسائل المستخدمة في العملية ابتداعية .

#### وسائل التسويق : البدائل :

رغم أن البنات الأساسية المالية المفترض وجودها في الدول الصناعية ، ليست متاحة دائما في العالم الثالث ، فإن فوائدها لنقل الملكية العامة إلى الخاصة أكبر بالنسبة للدول الأقل تقدما ، وكذلك قد يكون هناك حاجة إليها أكثر إلحاحا . وبالنظر إلى الأهداف المزدوجة للدول الأقل تقدما من نقل الملكية العامة ، فإنه يجب بحث أي ترتيبات مالية ممكنة ، كما أنه سيكون من المفيد النظر بعين الاعتبار إلى أنواع الاتفاقات المالية - التي لا تستخدم كثيرا - وأن تنصف بالمرونة تماما في تطبيقها . وفيما يلي بعض البدائل :

#### الأسهم العادية :

إن الأسهم العادية باعتبارها الوحدة الأساسية للملكية في الشركات لديها ميزة البساطة ، ولنفس السبب ، فإن بيع الأسهم العادية يتطلب قدرا كبيرا من الإغراء كأصل استثماري وتقدنا في الأسواق المالية ، مع سيكولوجية مواتية للمستثمر ، وهناك عدة بدائل :

- التصويت المقيد : يمكن تقسيم الأسهم العادية إلى طبقات مختلفة تقدم حقوق تصويت مختلفة .
- التصويت المشروط : وصورة ذلك تقليل حقوق التصويت في الظروف العادية ، مع كفالة حق التصويت الكامل في مواقف معينة ، مثل حالات عروض شراء الشركة أو وقوع خسائر متتالية في التشغيل .
- قيود على الأرباح الموزعة : لتعويض تقليل حقوق التصويت فإنه يمكن منح الأسهم المعرضة

لهذه القيود أولوية في توزيع أرباح نقدية .

### الأسهم الممتازة :

- وتعرف هذه بصفة عامة بأنها شكل لأسهم تحصل على أرباح وليس لها حق التصويت . وقد اقترح مثلا انه في حالة نقل ملكية عامة للقطاع الخاص كوسيلة لخفض دين أجنبي . فإن عرض اسهم ممتازة يكون حلا محتملا ، غير أنه يمكن أيضا بحث متغيرات أخرى :
- التحويل إلى اسهم عادية : وهو ما يمكن عرضه على أن ينفذ بعد مرور وقت معين . أو تحقق شروط معينة .
  - عائد متغير : يمكن أن يكون العائد متغيرا وفقا لمستويات أسعار الفائدة المحلية أو الأرباح .
  - خيارات الاسترداد : يمكن أن تكون الأسهم قابلة للاسترداد بقيمة محددة مسبقا باختيار مصدرها .
  - خيارات السحب : من الممكن بيع الأسهم ثانية إلى من أصدرها بقيمة محددة مسبقا باختيار من المستثمر .
  - التصويت : يمكن منح الأسهم الممتازة حقوق تصويت مشروطة . مثلا . إذا لم تدفع أرباح الأسهم خلال فترة محددة من الزمن .

### السندات والأذون القابلة للتحويل :

- في حين تعتبر السندات والأذون من صكوك الديون ، فإن ميزات إمكان التحويل إلى أسهم تجعلها شكلا من أشكال رأس المال ، وهي بذلك قد تكون أكثر جاذبية للمستثمرين ، لما لها من الأولوية في السداد وفي تاريخ الاستحقاق قبل التحويل ، وهناك فائدة من وجهة نظر مصدرها أيضا لأنه يمكن تقييمها بقيمة أعلى من قيمة الأسهم العادية لأن سعر التحويل يتقرر بصفة عامة أعلى بنسبة بين ١٠ ، ٢٠٪ فوق القيمة الحالية ، كما ان مثل هذه الأوراق المالية تقدم أيضا امكانيات إدخال عناصر مبتدعة :
- شروط التحويل : فهي قد تحول إلى أى شكل من أشكال الأسهم بقيمة مختلفة طبقا لمواعيد محددة لممارسة هذا الخيار .
  - خيارات الاسترداد : قد تكون السندات قابلة للاسترداد من مصدرها بالقيمة الاسمية أو أية قيمة أخرى .
  - ميزات حق السحب : قد تصدر السندات بموعد استحقاق طويل الأجل مع إمكان تقصيره بواسطة المستثمر .

- خيار إطالة الأجل : قد تصدر السندات بموعد استحقاق قصير الأجل ويمكن أطالته باختيار حامل السندات .
- فائدة متغيرة : من الممكن جعل مدفوعات القوائد متغيرة وفقا لأسعار الفائدة المحلية .
- سندات أو أذون الدخول : قد تدفع فائدة هذه الأوراق المالية وفقا لأرباح المشروع .

### المشروع المشترك :

- قد لا تكون كل عمليات نقل الملكية العامة متعلقة بشركة ، فالبعض قد يكون بطبعته مشروعا يشترك فيه مستثمرون خارجيون نشطون من المحليين أو الأجانب . ومن الأمثلة على ذلك إستغلال ملكية مناجم أو انشاء مرفق للتصنيع ... ومرة أخرى توجد بدائل عديدة :
- مشروع مشترك تقليدى : وهو مشروع يشترك فيه طرف حكومى وطرف آخر واحد فى النفقات والملكية بنسبة يتفق عليها .
- مشروعات مشتركة للدخل المكتسب :

إذا كان مفهوم الدخل المكتسب - الشائع فى صناعة استغلال الموارد الطبيعية موجودا ضمن المشروع المشترك ، فإن النتيجة هى أن الأصول الأساسية ، وحقوق استخدامها تقدمها الحكومة ، على أن يقدم المستثمر رأس مال الانشاء والحليرة . وتكون الملكية النهائية وفقا للاتفاق بينهما .

- عقود الأداء : يمكن أن تتقرر نسبة الملكية وفقا لبعض معايير الأداء . وفى حالات التعدين فإن ذلك يمكن أن يتمثل فى بلوغ أهداف الإنتاج ، فى حين أنه فى التطبيقات الصناعية يمكن أن يرتبط معيار الأداء بالنجاح فى تحقيق تكاليف معينة من الميزانية ، وجدول زمنى معين .
- الدفع عينا : وفى بعض الأحوال قد لا تقدم الحكومة مدفوعات نقدية عن نصيبها فى التكاليف ، ولكنها تسهم بنسبة الإنتاج المبدئى بقيمة محددة بالاتفاق طوال فترة محددة من الزمان .

### بيع الأصول :

قد يتضمن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص أصولا ليست فى صورة شركة ولا مشروع . ومثال ذلك المقارات ، محزون من معادن ، أو مصنع غير مستعمل . ومن المهم ان نلاحظ ان الولايات المتحدة قامت بنقل ملكية عامة للقطاع الخاص عندما بدأت تبيع سلعها من محزونها الاستراتيجى منذ بضع سنوات . وربما كان بيع الأصول هو أسهل طريقة تستخدم فى أية ظروف معينة ، من نواحي عديدة .

- البيع : وهو يمكن ان يتخذ اشكالا عديدة ، أبسطها هو البيع فورا ونقدا بسعر يتفق عليه . كذلك يمكن ان يكون البيع مشروعا بالتطوير أو التحسينات ، ويكون معززا بالتحويل ، والمعونات وعقود البيع وما إلى ذلك .
- التأجير : وهنا أيضا هناك خيارات متعددة ، تشمل التأجير المباشر لأجل طويل ، أو التأجير بقصد البيع أو تأجيرا مشروطا .
- المبادلة : قد تتم مبادلة أصول بأخرى ، وعندما تكون القيم متساوية فإن ذلك لا يشكل نقلا للملكية العامة إلى الخاصة فعلا ، أما عندما تستبدل الحكومة أصولا بأخرى ، بالإضافة إلى مبالغ مالية : فإن ذلك يكون متفقا مع تعريف نقل الملكية .
- المنح : قد تعطى الأصول أو تمنح لطرف آخر ، توقعها لتمويضها مستقبلا عن طريق الضرائب ، أو رغبة في توفير وظائف ، أو مقابل الحصول على نصيب في الأرباح لفترة محددة من الزمن .

#### المبيعات لطرف ثان :

- قد تعرض مجموعة من المديرين أو الموظفين في منشأة ما شراء هذا المشروع أو أصوله ، أو قد تقترح جماعة محلية ما شراؤها ، فكثيراً ماتقوم بعض الحكومات بامتلاك مشروعات بحجة انقاذها خلال فترات صعوبات اقتصادية . فإذا تحسنت الظروف ، واستعاد العمل نشاطه ، فقد يكون نقل الملكية للقطاع الخاص خطوة طبيعية . وهناك بدائل عديدة .
  - برنامج حكومي : ان انشاء برنامج ترعاه الحكومة مع منحه مزايا ضريبية ، قد يشجع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص عن طيب خاطر . ومن الممكن انشاء مثل هذه البرامج بسهولة ، باستخدام اللوائح الحكومية الموجودة فعلا والمتعلقة بذلك .
  - شراء مدمج : في حالات معينة قد ترغب مجموعة « طرف ثان » أى من المديرين أو العاملين بالمشروع فانه شراء أصول مملوكة للحكومة مع دعم منها . وقد يأخذ الدعم شكل إعفاءات من الضرائب ، أو ترتيبات مالية مشجعة ، أو عقود طويلة الأجل لشراء المنتجات .
  - المشاركة في الأرباح : قد توافق الحكومة صاحبة الملكية على تحويل عملية شراء مشروع ما بتخصيص حصة من أرباح المشروع لصندوق شراء الأسهم . وهذه الصورة مشابهة لصورة البرنامج الحكومي الموضحة أعلاه ولكن التكاليف الوحيدة التي تتحملها الحكومة في هذه الحالة تقتصر على نسبة مئوية من صافي أرباح المشروع بدون أية معوقات أخرى أو اسهام الموظفين .
- من الواضح وجود العديد من وسائل التسويق المتاحة عند بحث مسألة تحويل الملكية العامة إلى الخاصة . ولكن التحدى هو إيجاد أكثر الوسائل مناسبة بمراعاة الظروف والدوافع الكامنة وراء تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص .



ومعرفة أهداف البائع وطبيعة الأصول التي ستباع سوف يوجه القرارات إلى اختيارات معينة . فإذا كان المطلوب مثلا الحصول على رأس مال ، فإنه يتم استبعاد خيارات معينة . وإذا كانت الأصول في شكل شركة ، فقد يشير ذلك إلى أوراق مالية معينة . والأسهم العادية كما سبق أن ذكرنا لها ميزة البساطة ولكن إذا كان من الصعب البيع لمشتريين محتملين بقيمة مرضية ، فقد يكون من الضروري استخدام شكل من الأوراق المالية القابلة للتحويل لتقديم حد أدنى من العائد السنوي للفائدة للمستثمرين . وتعدد المتغيرات الممكنة يجعل التوصل إلى قائمة مراجعة بسيطة شاملة أمرا مستحيلا ، ولكن دراسة المسائل بنهاية سيجعل من الممكن تجنب مشكلات عديدة ، ومعرفة العقبات منذ البداية ، مما يؤدي إلى توفير كبير في الوقت والموارد المالية .

رئيس شركة فوجيس وكاستيلو  
للإستشارات المالية والإدارية

## تسويق مشروعات مجردة مملوكة للدولة فى الدول النامية

هناك ثلاثة دروس يمكن تعلمها من تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى الاقتصاديات المتقدمة مثل بريطانيا ، وأسبانيا ، وكثير من دول أمريكا اللاتينية ، أولها : إن تحويل الملكية العامة إلى الخاصة مثل الزواج إلى حد ما ، فأنت لا يجب أن «تقرز» لكى تتخذ قرارًا بشأنه . وبمجرد اتخاذ القرار بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، فالأمر المهم هو أن تمضى فيه قدمًا ، وثانيًا : إنه من المهم للغاية أن تكون لديك صورة واضحة لخطوط الهيمنة على إصدار الأوامر . فقد كانت شركتى تعمل كمستشار فى دولة لم يكن فيها أحد من هؤلاء ، فكان علينا أن نقدم تقاريرنا إلى ثلاثة وزراء مختلفين ولجان عديدة ، وهو ما جعل العملية صعبة القيادة . ثم فشلت أخيرًا بطبيعة الحال . والدرس الثالث الهام : هو ضرورة بذل جهد كبير نحو التعليم وبصفة خاصة الرأى السياسى ، لا للسامية فحسب . بل ولتقابات العمال وأعضاء البرلمان ومن إليهم أيضًا ..

وسوف أقسم أفكارى بشأن تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص إلى أربعة مجالات أساسية هى : خطوات العملية ، التقييم ، التسويق ، ثم البيع ذاته .

### خطوات العملية :

من الواضح فيما يتعلق بالعملية أننا ينبغي أن نبدأ بدراسة الجدوى ، فهناك مشروعات معينة لا يتسنى بيعها أو إعادة القطاع الخاص ، أو تحويلها إليه لسبب بسيط ، هو انه ليس لها أصول تساوى شيئًا ، حيث تتجاوز ديونها أصولها بكثير ، وسوف يكلف بيعها القطاع العام أكثر مما يكلفه اغلاقها ، ومن ثم فإننا سوف نفترض أننا نتحدث عن بيع يمكن تحقيقه ، وبالإضافة إلى ذلك فإننا سنفترض أن البيع إما أن يكون لفرد أو مجموعة ، حيث إن إصدار الأسهم والسندات لا تكون أمرًا عمليًا إلا فى الدول الأكبر والأكثر تقدمًا .

والسؤال الثانى هو : كيف يجب أن يكون تكوين المشروع بحيث يمكن بيعه ، وهناك عدد من

النقاط الهامة التي ينبغي ألا تنسى عن البال ، أحدها سؤال عن سوف يتحمل التزامات الديون ، إن مشروعات عديدة مطروحة لتحويلها للقطاع الخاص تعاني من حسابات ختامية غير مشجعة إلى حد كبير ، تصل فيها نسبة الدين/الأسمم العادية في بعض الحالات إلى ٤٠ أو ٥٠ إلى واحد . وبطبيعة الحال لا يتبنى اتباع هذه الطريقة معها ، وينبغي أن يتحمل البعض الدين . وترداد المسألة صعوبة إذا تبين للسلطات أنه من الأفضل بيعها والاضطلاع ببعض الدين عن الاحتفاظ بها في القطاع العام والاستمرار في تحمل الخسائر ، غير أن ذلك لن يتضح على الفور ، ويتوقف الأمر بصورة حاسمة على هيكل الدين المدعى به .

وثمة عامل آخر هام ، هو ديون الضرائب والضمان الاجتماعي التي لم تسدد في مشروعات عديدة ، وأيضاً مسؤولية المعاشات التي لم يتم تحويلها ، وفي كثير جداً من الأحوال يجد المرء بعد فحص حسابات الشركات أنها متأخرة عن السداد في مساهمات مختلفة للدولة . والمفترض عادة أن الديون المستحقة للدولة ينبغي أن يتحملها المشتري ولا يعفى منها ، أو أن يتم شكل من السداد التدريجي ، في حين أن الديون التجارية صالحة للتحويل أو للتداول ، غير أن الأمر يتوقف كثيراً على حالة الشركة المعنية .

وهناك نقطة أخرى هامة ، وهي أن شركة ما قد تكون لها أصول أخفيت ، فإذا نظرت إلى الحسابات ستجد أن كل شيء قللت قيمته بحيث لا تعرف قيمتها التجارية . وفي إحدى الحالات كانت إحدى الشركات في كولومبيا تظهر حساباتها بشكل سلبي إلى حد كبير ، ولكن أصولها الرئيسية وهي قطعة أرض جميلة في وسط كولومبيا لم تظهر في دفاترها بقيمتها في السوق . وكانت الشركة ذاتها تصنع أجهزة منزلية لا تساوي شيئاً ، ولكن الأرض بطبيعة الحال كانت تساوي مبلغاً ضخماً . وتشمل الأصول الأخرى المخفاة ، العلامات التجارية ، وبراءات الاختراع ، وحقوق الملكية التي لم تستغل بها وما إلى ذلك !.

والنقطة الأخيرة الهامة في إعادة التكوين هي تقرير ما إذا كان ينبغي تفتيت الشركة . وفي بعض الأحيان تساوى الأجزاء أكثر مما يساويه الكل بكثير ، فشركة للملاحة مثلاً قد لا تساوى إلا القليل جداً ، في حين أن عطاياها النهائية قد تساوى الكثير . ولا بد أن يجري المرء تحليلاً دقيقاً للغاية لشئون الشركة المالية لمعرفة ما أخفى ، وماذا يساوى ، وما هي ديونها ؟.

وبمجرد اتمام ذلك . ووضع استراتيجية للسوق ، ينبغي بحث احتمالات بدائل مختلفة ، وهنا تواجه دول نامية عديدة مشكلة كبرى هي : قيود الأسعار . فالسوق المقيدة الأسعار سوف تعميل إلى خفض قيمة المشروع ، لأن المشتري المرجو ستباع له مجموعة من الصعوبات في سبيل تصحيح أسعاره .

وعلى نتيجة هذه الاحتمالات ، وما إذا كان في إمكان المكلفين بالبيع اقتناع الحكومة بتغيير

سياساتها ، قد يتسنى إعداد نشرة البيع . ونشرة البيع كما يوحى اسمها ، ترمى إلى بيع هذه الأصول أو الشركة ، ويجب إعدادها على هذا الأساس ، وإن يمكن قراءتها بسهولة ، وكذلك الحصول عليها ، وأن تكون مصورة . ولا تحوى نشرات البيع الكثير من المعلومات ، كما أن الحسابات لا ترجع إلى أكثر من عام أو عامين ، وهى لا تعد باستخدام أساليب الحسابات الدولية الموحدة ، كما أن الاحتمالات لا تذهب بعيداً في المستقبل ، وهى لا تقدم أية فكرة عن الحالة المادية للمرفق ونشرة البيع الجيدة يجب أن تتجنب هذه المآزق الخفية ، كما ينبغي إعدادها بعناية .

### التقييم :

وفيما يتعلق بموضوع التقييم ، فليس هناك بديل عن ذكر السعر الواقعى ، وهو ما تدفعه السوق . ومن الواضح أن تكاليف الأصول تعد وسيلة للتقييم ، وإن لم تكن فى العادة شديدة الصلة بالموضوع ، ولكنها مناسبة للرأى السياسى ، حيث يقول الناس ، « لو كان علينا أن نبنى هذا الشيء مرة أخرى ، فإنه سيكلفنا الكثير جداً » وبطبيعة الحال سيكون الرد هو أنه إذا كان عليهم بناؤه مرة أخرى فإنهم على الأرجح لن يفعلوا ذلك ، ومن ثم فليس عليهم أن يبيعوه أيضاً ! والقيم الدفترية اجراء آخر هام ، ولا سيما فى الدول التى يميل فيها مراقب الحسابات العامة ، أو مكتب المحاسبة العام إلى مراعاة هذه الأشياء . ففى بيرو مثلاً يشتمع المراقب العام للحسابات بسلطات واسعة - أو هذا ما يعتقدوه هو على الأقل - وهو ينظر دائماً إلى القيم الدفترية ، ومع ذلك فإنها يمكن أن تكون لا علاقة لها بالموضوع وعلى سبيل المثال فإن شركة لخطوط أنابيب الغاز قد تحسب قيمتها على أساس ٢٥ دولاراً للبرميل فى حين أن السعر الفعلى هو ١٥ دولاراً . وأفضل طريقة لتقييم شركة ما هو حساب أرباحها الحالية والمستقبلية ، وتلك التى ستتحقق تحت إدارة المشتري ، فإذا كانت شركة خطوط أنابيب الغاز مثلاً تسمى للانتماج مع شركة للبترول ، وقد لا تكون لديها فى ذلك الحين قيمة كبيرة من ناحية قدرتها على الربح ، ولكنها إذا اندمجت مع شركة لها حقوق للغاز وليست لها منافذ له ، فإن قيمة شركة خطوط الأنابيب ستزداد إلى حد كبير . وينبنى حساب الإيرادات الكلية التى قد تمثلها هذه الشركة بالنسبة للمشتري ، حيث ان ذلك سوف يعطى فكرة دقيقة بوضوح عن نوع المشتري الذى يجب أن يتجه إليه البيع .

ويجب النظر إلى المكاسب من حيث عدد «الأضعاف» التى ستزيد إليها أو التدفق النقدى وفقاً لما يهيم كل من البائع والمشتري . وعندما تكون الأسعار الاسمية للفائدة عند مستويات مرتفعة للغاية فى بعض الدول ، فى حين أن الأسعار الحقيقية للفائدة فى حدود ٣٠٪ فإن أى شيء يقدر بأكثر من ثلاثة أمثال الأرباح أو ثلاثة أمثال التدفق النقدى يكون غير واقعى بوضوح . وإذا كان يمكنك أن تكسب بين ١٧ و ١٨٪ من سندات تافهة فى الولايات المتحدة ، أو من ١١ إلى ١٢٪ من

سندات على الخزنة الأمريكية ، فإنك تعرف أن أى مشتر محتمل يمكنه استثمار أمواله بوسائل آمنة للغاية بأرباح تبلغ ٦ أو ٧ مرات . وأى تقييم يميل إلى الانطلاق أعلى من ذلك إنها يحاول بيع أصل في المستقبل ، ولكنه لا يبيع الواقع في الحقيقة .

وفي النهاية ، فإن المقارنات يجب أن تجري بين معاملات متشابهة ، ومن السهل عمل ذلك في الولايات المتحدة التي لديها سوق كبيرة جدًا حقًا ، ولكن الأمر ليس بهذه السهولة في أية دولة نامية ، حيث لم تحدث مثل هذه المبيعات ، والأسواق صغيرة . ومن ناحية أخرى ، فإنه عند بيع شركة للمياه الغازية ، فإن المرء يعرف أن هناك سعرًا معينًا للصندوق في السوق الدولية . وإذا بيعت شركة للتعبئة ، فهناك نسب معينة معروفة جيدًا . وكل هذه المقارنات سوف تقدم بحالًا ما . فنحن مثلاً نعمل على بيع شركة في البرازيل تتراوح قيمتها بين ٥٠ مليون دولار . بسعر خصم مرتفع جدًا - إلى ٢٠٠ مليون دولار ، وهو ما يحتمل صورة وروية إلى حد ما للمستقبل ، وبسعر خصم منخفض تمامًا . وممارسة التقييم تعطى مجرد بعض المتغيرات ، أما التقييم الدقيق فهو صعب تمامًا .

### التسويق :

إن الخطوة التالية هي تقرير ما إذا كان ينبغي البحث عن عملاء كثيرين محتملين أم قلائل فقط . فإذا كانت المؤسسة أو الكيان الاقتصادي كبير الحجم ، فإن العملاء الكثيرين المحتملين أفضل . وفي حالة مشروع أسباني لانتاج الشمي لنا يبيعه مؤخرًا ، كان هناك ١٤٨ عميلًا محتملاً ، ثم انتينا مع خمسة أو ستة كانوا جادين - وإن كان على المرء أن يقلب كل حجر كما يقولون - فإذا شعر المشتري أنه في وضع احتكاري فإنه سوف يستغل ذلك تمامًا ويقدم عرضًا منخفضًا ، ولذا ينبغي تنشيط المنافسة .، وكلما زاد عدد الذين تحدث معهم كان ذلك أفضل ، طالما اتبعت مبادئ الاستثمار المصروف الدقيق ومن بينها السرية . وبالمثل فإنه سوف يبدو أن البيع من أجل شدة الحاجة إلى المال ، وأن البحث يجري عن أى شخص وشقيقه . وأى طرف يكون مهتمًا إلى حد معقول يجب أن يوقع اتفاقًا سريعًا موجهًا إلى حد ما . وفي هذه البلاد وأيضًا في أوروبا تنجح هذه الطريقة ، في حين أنها تنجح بصورة جزئية فقط في الدولة النامية ، لأن بها أسواقًا صغيرة ، والكل يعرف ما يفعله الجميع في النهاية ، ومع ذلك ، فإنه يعطى الحكومة والبائع بعض الحماية على الأقل بمصوله على مثل هذا الاتفاق .

وهناك جانب آخر للتسويق وهو هل ينبغي إقامة مزاد . ومن الممكن أن تكون هذه الطريقة خطيرة لأنها تميل إلى تجميد السعر عند أى شيء عرض في أى مظروف . وينبغي أن تكون لديك المرونة القانونية لإقامة مزاد يعقبه تفاوض . فإذا كان مجرد مزاد بسيط ، فسوف تجد أن السعر الذي تحصل عليه أقل كثيرًا مما يمكنك الحصول عليه من مفاوضة متزايد ضد الآخر . ومن المهم إلى

أقصى حد أن تتمكن من المضي بالعملية خطوة أخرى ونحويلها إلى مساومة إذا كانت الممتلكات أو الأعمال جذابة إلى حد كاف . غير أن المشتري لا يحبون ذلك في عدد من الدول النامية لأنهم يشعرون أن هناك تلاعباً بهم بواسطة مستثمر مغامر من بنوك نيويورك ، وهم قد اعتادوا على شركات البيع والشراء في ملاعب ، كما أنهم لا يحبون أن يزايد البعض لرفع السعر ، ولكن هذا هو نوع العمل الذي لدينا أساساً لأننا في النهاية نعمل لصالح عميلنا ، وفي حالة إعادة الملكية الخاصة يكون هذا العميل هو الحكومة ، ومن ثم فالهم في النهاية هو عدم إقامة مزادات نهائية تنتهي بعطاءات مغلقة في يوم معين ، لأنها لن تسفر عن قيمة مرتفعة .

وقد يتناقص المشترون المحتملون الذين حددت هويتهم إلى واحد أو اثنين فقط ، وعند بيع متاجر البيع بالتجزئة التي كانت مملوكة لحكومة أسبانيا اتصلنا بثمانية وأربعين من الأطراف المعنية بالأمر ، وتلقينا من ثلاثين منهم ما يعرب عن اهتمامهم وانتيتنا بالتفاوض مع اثنين فقط ، وقرض الضرائب مهمة للغاية في هذه المفاوضات . وقد تكون صالحة للتحويل - وهي كذلك في أغلب الدول - وقد تساوى أموالاً كثيرة . فإذا كان سعر الضريبة ٥٠٪ فإن ذلك يمكن أن يضاعف السعر لكل دولار يمكن الحصول عليه من فرض الضرائب .

وحقوق تحويل النقد عن رأس المال هامة أيضاً . ففي البرازيل مثلاً هناك عدد من الشركات متعددة الجنسيات لديها ودائع ضخمة بالكروزارو لا تستطيع سحبها لأنها استخدمت حقوقها في تحويل النقد . وتبحث مثل هذه الشركات دائماً عن آخرين لهم حقوق تحويل نقد ، وقد تساوى الشركة المبيعة القليل جداً في الدفاتر ، ولكن قد يكون لها الحق في تحويل ٥٠ مليون دولار ، ووجود فرصة للحصول على عملات أجنبية في دولة مثقلة بالديون يجعل هذا الحق يساوى الكثير من الأموال .

## البيع :

من المهم عند تقييم العروض أن يعرض المشترون فعلاً مبلغاً كبيراً من النقد ، فإذا لم يضعوا مثل هذا النقد ، فإنه يجب أن تكون لديهم ضمانات مصرفية من الدرجة الأولى وراء ما سيدفعونه ، كما ينبغي أيضاً أن يكون تحملهم للدين ضمانات معينة ترتبط به ، وبالمثل فإنه هناك خطر وجود مغامرين في صورة مشتريين ، فهم يشترون الشركة وبعد ستة شهور يعودون إلى وزارة الخزانة قائلين : « لقد أفلست الشركة . إنها لم تكن كما ظننت ، وسأعيدكم لكم ! » .

والجزء الحاسم هو التفاوض مع المشتري حول العرض المقدم ، إذ أنه عند هذه النقطة في أغلب الأحوال يحاول السياسيون التأثير على البيع بطريقة أو أخرى إذا لم تكن هناك خطوط واضحة عن أصحاب الأمر . وتتكون اللجان التي يرجع إليها من أشخاص فنيين على جانب أو

آخر من الذين لهم صلات ببيع المشتريين أو الساسة ، وتصبح المفاوضات معقدة ولا أمرار هناك ، فالكمل يقوم بتسريبها إلى الشارع ، ولهذا ينبغي أن تكون المفاوضات قصيرة للغاية ، فقد شاهدنا عمليات بيع طالت بسبب منازعات بين الوزارات ، أو بائعين يحاولون استخلام النفوذ ، وبعد ثلاثة شهور يصبح من الواضح أن البيع لن يتم ، أو أن البيع يجب اتحماه بسرعة تامة والتركيز على المشتري والتأكد من قدرته على التسليم ، وفي الوقت ذاته تستخدم الحكومة لمساعدته على شراء الشركة ، وقد يحصل المشتري على نوع من التمويل .

إنني أعتقد أن بعض برامج الوكالات الدولية متعددة للغاية ، ولديها دراسات كثيرة جدًا دون أن يكون لديها واقع عملي بصورة كافية ، عليك في النهاية أن تباع ، إذا لا يمكنك أن تظل تدرس إلى الأبد ، ولهذا ينبغي أن تظل الأمور بسيطة وواقعية .

وفي بعض الأحيان تكون هناك أشكال معقدة إلى حد ما للبيع في خطوتين أو ثلاث مما يعقد العملية ، وينبغي بقاء الأمور بسيطة وواقعية ، وأن تكون حاسمة بوجود شخص ما في الحكومة على استعداد للصمود ومساندة الجهد ، وإلا فإن عملية نقل الملكية العامة للقطاع الخاص لن تتم .

مدير مؤسسة فورجيس - استيلو

للاستشارات المالية والإدارية

## تمويل تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص

تتطلب عملية نقل الملكية العامة للقطاع الخاص عادة مرحلتين للتمويل : الأولى للمساعدة على تحويل الملكية العامة والتأكد بعد ذلك من التشغيل المستمر للشركة الجديدة ، وبعد التمويل تستقل الشركة من فئة مخاطر السلطة إلى المخاطر التجارية ، ويجب تقديم امدادات مالية لتحويل المشروع إلى الملكية الخاصة .

وهناك عدة عوامل داخلية وخارجية تؤثر على طريقة تحويل الملكية العامة إلى الخاصة ، وبالتالي متطلباتها المالية ، وتعد نوعية وحجم العمل الكلي من العوامل الرئيسية ، كما أن إمكانية وجود وتنظيم أسواق رموس الأموال في الدولة ، وأنظمة البنوك تؤثر أيضا على التمويل ، وكذلك بعد إمكان الحصول على رموس أموال عملية خاصة أمرا هاما ، يتوقف على عادات استثمارات الأسهم العادية ومخاطر الرأسمالين المحليين .

وبعد تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص فقد يحتاج المشروع إلى مزيج من رموس أموال طويلة الأجل وقصيرة الأجل لعمليات التحديث وشراء المعدات والتكنولوجيا . وتكون هناك حاجة إلى خطوط دوارة من الائتمان لغويل العمليات اليومية للمشروع ، كما ستكون هناك حاجة إلى تمويل انتقالي لتخفيف أثر هذه الأموال الحكومية مثل مبالغ الدعم ومساهمات رأس المال ، والقروض المضمونة ، وخطوط الاقتراض التي تحول المشروعات المملوكة للدولة غالبا وخاصة في دول العالم الثالث . وربما تكون المشروعات المملوكة للدولة قد حصلت أيضا على قروض دولية من بعض الهيئات مثل البنك الدولي ، أو بنك التنمية للدول الأمريكية وبنك التنمية الآسيوي ، بضمانات حكومية ، وهي التي لا يمكن عادة الحصول عليها بعد نقل المشروع إلى القطاع الخاص .

ولنبحث ببعض التفصيل كيف يتسنى تمويل عمليات تحويل المشروعات من الحكومة إلى القطاع الخاص ، وتتضمن العوامل البيئية التي تؤثر على كيفية تمويل مثل هذا التحويل :



● تقبل الأفكار السياسية الجديدة في الدولة للسماح بالتدفق الحر لرؤوس الأموال الداخلية والخارجية ،

● العلاقة بين أسواق رؤوس الأموال في الدولة وبين أسواق بقية دول العالم ، على سبيل المثال ما إذا كانت أسهم شركات الدولة التي تنقل الملكية العامة للقطاع الخاص مسجلة فعلا في بورصات طوكيو ، نيويورك ، وفرانكفورت ،

● هل توجد سوق للأوراق المالية منظمة وقابلة للنمو داخل الدولة ؛

● هل هناك رؤوس أموال خاصة كافية داخل الدولة لشراء أسهم المشروع ، و :

● هل هناك ثقة اثنان دولية في الدولة تتيح الوصول إلى أسواق متوسطة وطويلة الأجل حتى يتسنى تمويل نقل الملكية العامة للقطاع الخاص من خلالها ، مثل الضمانات المصرفية للإستثمار ، وإصدارات السندات الأوربية ، والضمانات التي يساندها البنك الدولي ، وقروض الدولارات الأوربية متوسطة الأجل ، والتمويل من مؤسسات أخرى متعددة الجنسيات للتنمية .

وبالنسبة للدول التي توجد بها أسواق متقدمة لرؤوس الأموال قابلة للنمو ، حيث يتم توزيع وتبادل الأسهم بصورة منتظمة من خلال نظام جيد ، فإن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص يمكن تحقيقه ببيع أسهم الشركة عن طريق البورصة . ويجب أن يكون المشروع جذابا حتى يتنافس عليه المستثمرون . وقد استخدمت الحكومة البريطانية البورصة لبيع الأسهم في حالات شركة تلكوم البريطانية وشركة الغاز البريطانية ، وفيما بعد شركة الخطوط الجوية البريطانية . ويعتبر برنامج حكومة المحافظين البريطانية نموذجا ، حيث استخدمت الأسواق الرأسمالية الحرة في بريطانيا والولايات المتحدة لفائدة دافعي الضرائب البريطانيين والمستثمرين والشركات .

وعند بيع شركة الغاز البريطانية . تم الاحتفاظ ببعض إصدارات الأسهم لمستثمرين أفراد ، وبيع الباقي من خلال مؤسسات مالية . ووجود أسواق راسخة حسنة التمويل في بريطانيا والولايات المتحدة ، جعل تمويل الملكية العامة للقطاع الخاص أمرا ممكنا من خلال إجراءات قائمة ، وكانت هذه هي الحالة التي تمت في فرنسا ، حيث بدأ جاك شيراك رئيس الوزراء عمليات نقل الملكيات العامة للخاصة بمجرد فوزه في الانتخابات البرلمانية في ١٩٨٦ ، وقد نقلت ملكية الشركات الفرنسية الكبرى المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص ابتداء من المؤسسات المالية في باريس عن طريق البورصة .

ولاستخدام أسواق رؤوس الأموال الموجودة ميزة كبرى لتمويل نقل الملكية العامة للقطاع الخاص عن طريق الأجهزة القائمة ، فضلا عن إنها تضع أسهم المشروعات في أيدي الجمهور قدر الإمكان ، وتضمن بذلك قدرا من التأييد الشعبي للشركة . وفي حالات شركات الخطوط الجوية

البريطانية ، والغاز وتلكوم البريطانيتين ، أصبح آلاف من المواطنين البريطانيين ملاكا لشركات بريطانية بالغة الأهمية ، رغم انهم لم يسبق أن كانوا مستثمرين أو كانت لهم أية صلة بالصناعات في تلك الدولة . أما بالنسبة للحكومة فإن من الفوائد الاقتصادية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص عن طريق البورصة ، إن الزيادة تستطيع رفع السعر إلى أعلى ، وتوفير رأس مال أضاف للمشروع وقد يتطلب الأمر بعض التمويل والمساعدة الحكومية لاعداد شركة ما للبيع إذا لم يكن المشروع مربحا في الوقت الراهن . وقد يتسنى تحقيق ذلك ببعض الإجراءات مثل بيع الأصول الزائدة ، وتقليل حجم المشروع أو ادخال أموال حكومية فيه لتحسين قاعدة رأسمال الشركة ، واستخدام إدارة من القطاع الخاص لتحسين كفاءة التشغيل ، وإيجاد فلسفة القوة الدافعة للسوق . وكانت شركة الغاز البريطانية استثمارة جذابا فلم تفعل الحكومة الكثير لاعادها للبيع ، أما شركتا جاجوار والخطوط الجوية البريطانية ، فقد احتاجتا إلى إعادة تنظيم لتحسين أرباحهما .

وفي الدول التي لا تفرض حكوماتها قيودا على جنسية حامل الأسهم ، يكون بيع أسهم الشركة التي أُنشئت تأميمها أكثر سهولة ، حيث يكون في استطاعة المزيد من المشترين الزيادة على الملكية ، وكلما زاد استعداد الحكومة للسماح بتدفق أكبر قدر من رموس الأموال إلى المشروع ، بغض النظر عن جنسية أو تنظيم الاستثمار ، كان طرح الشركة للبيع بنجاح أكثر سهولة . ففي حالة الشركات البريطانية المملوكة للدولة مثلا لم تطرح الأسهم في بورصة لندن فقط ، بل وفي الأسواق الأوروبية والأمريكية أيضا ..

ولدى البازيل والأرجنتين بعض القدرة على وضع أسهم مشروعات حكومية في أيدي مستثمرين محليين ، ولكن لديها سياسات تقيد الاستثمار الأجنبي في شركات ذات إمكانيات جذابة ، ومثل هذه السياسات لا تجعل نقل الملكية العامة للقطاع الخاص أكثر صعوبة فحسب ، بل إنه يحرم الدولة أيضا من رموس الأموال والتكنولوجيا والمواهب الإدارية التي هي في حاجة إليها .

وتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص عن طريق البورصات الموجودة محدود في بعض الدول الأقل تقدما بسبب عدم وجود عادة الاستثمار الشعبي في الأسهم العادية ونقص رموس الأموال المستثمرة بسبب التضخم المرتفع مع ما يؤدي إليه من أثر سلبي على تراكم المدخرات المحلية . وتحويل الملكية العامة للشركات المملوكة للدولة عن طريق التوزيع العام للأسهم ليس سهلا ولا فعلا في هذه الدول مثلا هو الحال في بريطانيا وفرنسا . ولكنه يجب ألا يستبعد ، إذ أن تشجيعه يشجع المشاركة الشعبية في امتلاك الأسهم .

وهناك طريقة لتحويل الملكية العامة بدون البورصة ، وهي طريقة المزاد ، أي عملية فتح مزاد علني ، حيث يجرى أولا تقدير قيمة المشروع بواسطة محاسبين مستقلين ، وإعلان الحد الأدنى لسعر

المزاد بالقيمة المقدرة ، ثم يدعى المستثمرون المهتمون بالأمر لتقديم عطاءات مغلقة . ومن الممكن إجراء المزاد على جزئين ، حيث تستعرض المؤهلات المالية والفنية للمستثمرين المهتمين أولاً ، ثم يدعى الذين وصلوا إلى التصفية النهائية لتقديم عطاء نقدي بالطريقة العادية ، وتستهدف هذه العملية التأكد من الشراء بواسطة المستثمرين القادرين على منح المشروع فرصة مرتفعة من النجاح التجارى . وعيب طريقة البيع بالمزاد ، هو عدم تحقيق هدف إضفاء الطابع الديموقراطى على ملكية الشركة ، لأن الأسهم سوف توضح فى أيدي مستثمرين قلائل فقط .

وثمة طريقة أخرى لتحويل الملكية العامة هى بيع الشركات المملوكة للدولة عن طريق التفاوض مسبقاً مع أطراف مختارة قادرة مالياً . وتبدأ العملية أيضاً بقيام محاسبين خارجيين بتقدير قيمة العمل ، ثم يدعى المشترون المحتملون لاستعراض مؤهلاتهم وتبحث الحكومة اختيار أفضلهم مؤهلات لامتلاك العمل . وتوضع شروط البيع والشراء فى مفاوضات سرية .

### دور الحكومة :

كانت مناقشاتنا حول بيع الشركات المملوكة للدولة حتى الآن قائمة على أساس افتراض أن المستثمرين - سواء كانوا فى دولة غنية بزموس الأموال أم فقيرة فيها - قادرون على شراء الشركة بمواردهم المالية الخاصة ، بدون مساعدة من الحكومة البائثة لجمع المال ، وهذه هى أنظف طريقة وأقلها إثارة للتضخم المالى لأحداث تغيير فى الملكية ، وهى طريقة هامة بصورة خاصة فى الدول ذات الاقتصاد التضخمى ، غير أن الكثير من عمليات البيع للقطاع الخاص فى الدول النامية فى الواقع سوف تتطلب تحويلاً للديون . وهناك طريقة شائعة وهى شراء كل الحصص ، وترهن كل أسهم وأصول الشركة لطرف ثالث مقرض يقدم تمويلاً للشراء يساوى ثمن المشروع ، وبعد ذلك يستخدم صافي تدفق النقد الناجم عن المشروع فى سداد أصل القرض وفوائده ، وهذه الطريقة ليست شائعة فى أماكن أخرى مثل الولايات المتحدة ، ومع ذلك فإن فى الإمكان بمساعدة مؤسسات المال والتنمية تعديل هذه الطريقة وفقاً للهيكل القانونية والمالية لبعض الدول التى تنقل الملكية العامة للقطاع الخاص .

وفى الدول التى توجد بها قوانين للأوراق الائتمانية ، كدول القانون العام مثلاً ، يمكن وضع الأسهم فى صندوق التأمين ، حيث يقوم مدير الصندوق بإدارة القرض لصالح الطرف الممول (الذى يمكن أن يكون مؤسسة مالية أو الحكومة البائثة) والتأكد من وفاء المشتري بالتزاماته قبل تحويل الأسهم إلى الملاك الجدد لدى سدادهم القرض كاملاً . ومن الممكن تقييد قدرة المشروع الذى نقل للقطاع الخاص على الحصول على تحويل مصرفى تقليدى عندما تكون أسهم وأصول الشركة محتجزة فى الصندوق كتأمين لصاحب القرض . ومن وسائل مساعدة الشركة بطبيعة

الحال أن تضمن الحكومة القرض ، ويجب أن تكون مثل هذه المساعدة محدودة ، وأن تكون الشركة مستعدة لقطع كل روابطها بأش بها السابقين ، حتى يتسنى لها أن تصيح مشروعا خاصا فعلا .

ويمكن لمؤسسات الإقراض الدولية ، وخاصة بنوك التنمية أن تقوم بدور هام إذا كان هناك نقص في الموارد الخاصة لتمويل عملية الشراء ، وكانت الحكومة غير راغبة أو غير قادرة على تمويل البيع ، وإذا كان للمشتريين من أبناء الدولة جزء من رأس المال اللازم ، لا المبلغ كله ، فإن مؤسسة مثل هيئة التمويل الدولية - وهي فرع للبنك الدولي - تستطيع المشاركة في مشروعات مشتركة مع مستثمرين محليين ، كما يمكن لشركة التمويل الدولية المشاركة في تقديم رأس المال مقابل وضع معقول في أسهم المشروع ، كما يمكنها أيضا أن تقدم تمويلا للدين بمقتضى شروط أفضل مما تستطيعه مؤسسات التسليف الدولية ، وقد يتطلب ذلك وضعا مفضلا في سداد قروضها . ويمكن المؤسسات التنمية مثل شركة التمويل الدولية وبنك التنمية للدول الأمريكية أن تقدم لا مجرد رأس المال وتمويل الديون ، بل والخبرة الفنية والإدارية أيضا .

إن الأسواق المالية في الدول النامية عادة مقصورة على الديون ، بدلا من الأسهم ، وعلى صكوك وسندات المهنات . وسندات الدين الحكومي استثمارات شائعة . وفي الحالات التي يحتاج فيها نقل الملكية العامة للقطاع الخاص إلى تمويل ، فإن إصدار سندات تضمنها أصول المشروع يعد بديلا جذبا . وقد تحتاج هذه السندات التي تصدرها الشركة المنقولة حديثا للقطاع الخاص إلى أن تحمل شروطا مميزة لتستطيع المنافسة بنجاح في مثل تلك الأسواق المحدودة لرؤوس الأموال ، وقد يكون من هذه الشروط ضمان الحكومة ، وإعفاء الفوائد التي تدفع عن السندات من الضرائب ، أو السماح لمثل هذه الالتزامات بأن تكون احتياطيات رسمية للبنك . وهذه الطريقة للتمويل مزية إنها تتيح للحكومة الحصول على ثمن البيع المدفوع كاملا ، وأن توفر فرصا للجمهور للاستثمار . ومن المهم أن تمنح نوعية المشروع المصدر للسندات ثقة عامة في الاستثمار وفي سياسة تمويل الملكية العامة للقطاع الخاص أيضا .

ورغم أن قروض البنك الدولي تعتبر إحدى وسائل تمويل نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، فإن هذه الطريقة في الوقت الراهن والمستقبل المنظور تحل مشكلات بسبب الالتزامات الثقيلة فعلا ( وبعضها التخلف في سداد دين ) التي يتحملها الكثير من دول ومشروعات العالم الثالث ، وليس من الواقع الاعتقاد بأن المؤسسات المصرفية الخاصة سوف تزيد من قروضها المثيرة للقلق فعلا لتقديم قروضا غير قانونية لمساعدة عمليات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . وقد اقترح تحويل الشركات المملوكة للحكومة المثقلة بالديون إلى أصحاب القروض كحل لأزمة الديون الدولية ، ولعلها تكون طريقة للتجديد بنقل الملكيات العامة إلى الخاصة ، وحل أزمة الديون معا .

## التمويل المستمر :

بعد تحويل ملكية مشروع ما للقطاع الخاص ، فإن استمرار التمويل يكون هاما للغاية . وفي الحالات التي أشرنا إليها بشأن شركتي الغاز وتليكوم البريطانيتين ، لم يكن هناك ما يشير قلقا كبيرا بشأن رأس المال العامل ، إذ أن هذه الشركات تتمتع فعلاً بخضوع ائتمان وفيرة ، كما أن لها ميزة العمل في الأسواق المالية بموارد نقدية ومصرفية وفيرة . والعكس صحيح في العالم الثالث ، حيث تكون الأعمال الحكومية هامشية في أفضل الأحوال ، والأسواق المالية تفتقر إلى السيولة . وسوف يكون على حكومات الدول الأقل تقدماً إما أن تقدم تمويلاً تسانده ، أو ضمانات لالتزامات البنوك الخاصة ، ولا سيما الالتزامات الخارجية .

ومن الممكن الوفاء بمتطلبات رأس المال العامل لمشروع ما من خلال الأسواق المالية أو عن طريق أرباح الشركة . وأهم وسائل تمويل العمليات الجارية وأكثرها جاذبية وأقلها تكلفة وتضخماً هي عن طريق تحقيق أرباح ، (هذه هي أضمن طرق تمويل رأس المال العامل ، فالأرباح تكفل التمويل الداخلي ، كما تتيح للمؤسسات المالية المخاطرة بأموال المودعين ، والأرباح تجعل النمو ممكناً لأنه يمكن إعادة استثمارها في شراء معدات الإنتاج والتكنولوجيا ، بينما كان نقص أرباح الشركات المملوكة للدولة استنزافاً للدافى الضرائب وجعل الموارد تنحرف بعيداً عن برامج أكثر ملاءمة للقطاع العام ، وهي مجالات تميل حكومات العالم الثالث إلى السيطرة المركزية عليها .

ومسئولية الإدارة تجاه الملاك تجعل المشروع أكثر كفاءة بكثير ، والمورد الخاص أفضل للمجتمع من المؤسسات المملوكة للحكومة التي لا يشعر مديروها مسؤولين إلا أمام السياسيين والبيروقراطيين وبرامجهم . كما أن الحاجة إلى الوفاء بمطالب المستهلكين وتوقعات الربح للعملاء تمكن الشركات التي حولت للقطاع الخاص من تمويل أنفسها من خلال الأرباح وتشجيع المؤسسات المالية الخاصة والعامة أيضاً على تقديم مساعداتها .

## مخاطمة :

يتطلب تمويل التمويل للقطاع الخاص تخطيطاً ، ولابد من أن توضع العوامل العديدة التي وضعتها هنا في الحسبان ، فالعملية يجب أن تبدأ باستعدادات مسبقة والاستمرار فيها إلى أن يحول المشروع نفسه ، كما أن هناك عوامل عديدة داخل الشركة وداخل البيئة التي تعمل فيها أيضاً تؤثر على كيفية إدارة العملية . وهناك أمر معروف وهو أن الكيانات الاقتصادية التي تكون مدفوعة بأهداف التفوق وخدمة الجمهور يكون نجاحها أكثر احتمالاً ، كما ثبت أن الشركات الخاصة تتابع أهدافها بكفاءة أكثر ، وتسهم في اقتصاديات بلادها بدلاً من استنزافها ! .



## الجزء الرابع

تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص  
من أجل التنمية





المهندس والخبير الاقتصادى للنقل  
بالبنك الدولى سابقاً

## تحويل ملكية الخدمات العامة إلى القطاع الخاص

يقدم هذا البحث نهاج حالات تحويل كاملة وجزئية للخدمات العامة إلى القطاع الخاص في الدول النامية ، ويستخرج بعض النتائج التي يمكن أن تساعد الحكومات ووكالات المساعدات المعنية . والخدمات التي يشملها البحث هي التعليم ، والصحة ، وتوليد الكهرباء ، والاتصالات السلكية واللاسلكية ، ومرافق المياه ، والنقل . وهذه النهاج مأخوذة من كتاب قمت باعداده للبنك الدولي .

### التعليم :

تقليد التعليم الخاص موجود في كل الحضارات المعروفة . وعندما قال كونفوشيوس إنه سوف يعلم أى شخص يحضر له وجبة طعام ، فقد كان يعنى إنه لا يهمه كم سيحصل من الأجر ، طالما كان مبدأ الدفع مقبولا . وفكرة إنه ينبغي أن يكون التعليم « بلا مقابل » وأن تقدمه الدولة ، فكرة حديثة النشأة إلى حد ما . وقد توطدت هذه الفكرة في أوروبا وأمريكا الشمالية في القرن التاسع عشر ، ثم اعتنقتها بعد ذلك بحماسة حكومات أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية في القرن العشرين ، وإن كانت النتائج لم تكن دائما تحقق ما كان متوقفا منها . ومازال التعليم الخاص موجودا في تلك الدول لأن القطاع العام يفتقر إلى الأموال ، ولأن القطاع الخاص يستطيع تقديم نتائج أفضل وخاصة بالنسبة للأنواع المتخصصة من التعليم ، كذلك تعليم الأقليات .

ويثير تمويل التعليم مشكلات جديدة ، وإن كان تقديم خدمات « مجانية » بواسطة موظفي الحكومة ليس بالضرورة أفضل وسيلة لمعالجة هذه المشكلات ، إذ أنه من الممكن تقديم التعليم بواسطة مشروع خاص ولو كان التمويل في صورة منح أو قروض حكومية . ويوجد في أمريكا اللاتينية بصورة خاصة صناديق إقراض متطورة ، حيث تتعاون حوالي ٢٠ مؤسسة دولية من خلال الاتحاد الأمريكي للاتحادات الائتمان التعليمية المعروفة باسم «أبابس» .

وإذا ربي أن المنح أنسب من القروض ، فمن الممكن استخدام « بطاقات » للتعليم تعطى من يستخدمها الحق في شراء التعليم في حدود مبلغ محدد من مؤسسات تعليمية معتمدة . وقد استخدمت هذه الوسيلة بنجاح بالغ بالنسبة للجنود الذين تم ترسيخهم في الولايات المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية . وهناك خطة مماثلة تستخدم الآن في شيلي ، حيث تدفع السلطات المحلية للمدارس معتمدة مبلغًا محددًا عن كل يوم يحضره التلميذ ، وتتنافس المدارس على اجتذاب التلاميذ . وتبلغ قيمة هذه المدفوعات ما يعادل مائة دولار سنويًا ، وهو مبلغ يساوى حوالى خمس أو سدس الرسوم التي تتقاضاها المدارس الخاصة المعادلة لها . ومع ذلك فإن المبلغ يكفي لتمكين مجموعات من المدرسين - والآباء - من إنشاء بعض مدارس عامة جديدة . ولا يمكن استخدام البطاقة التي تقدمها شيلي لإكمال الرسوم في المدارس الخاصة . وقد أنشئ هذا النظام في الأربعينيات كجزء من إعادة التنظيم التي نقلت مسئولية المدارس من الحكومة المركزية إلى المقاطعات ، وقد تم تنقيح النظام في السبعينيات .

### الصحة :

ولقطاع الصحة - كالتعليم - تاريخ طويل من الممارسة بواسطة القطاع الخاص . ووفقًا لما يقوله البنك الدولي بناء على دراسة شملت مجموعة واسعة من الدول النامية ، فإن أغلب نفقات الرعاية الصحية ذات طابع خاص ، وحتى إذا كانت المرافق مملوكة لهيئة عامة ، والخدمات تقدم بلا مقابل ، فإن الناس يذهبون إلى العيادات الخاصة ، لأن المستشفيات العامة ينقصها التمويل الكافي ، وخاصة فيما يتعلق بالمعاملين أو المعدات أو الامدادات .

ويشتد الطب التقليدي في آسيا ، وأفريقيا ، وأمريكا اللاتينية ويقوم به ممارسو عادة مقابل أجر . ويعتبر ذلك مؤشرًا قويًا على وجوب نقل الخدمات الصحية إلى خارج إطار القطاع العام . وهناك مسائل رئيسية من بينها تنظيم التأمين الصحي والتكامل بين الخدمات الصحية الحديثة والتقليدية . والتأمين الصحي في أمريكا اللاتينية متقدم جدًا كما هو الحال مع نظام القروض التعليمية وفي بعض الحالات يغطي التأمين مجموعات من الموظفين ، وفي حالات أخرى ، تغطي شركات التأمين الأفراد . كما يمكن وجود التأمين الصحي في المجتمعات الأقل تقدمًا . ففي كثير من القرى الهندية تقضى التقاليد بأن يحضر الفلاحون هدايا إلى الممارس العام المحلي في وقت الحصاد ، وهي بذلك تعتبر بمثابة قسط للتأمين للرعاية الصحية في السنة التالية . وهناك عادات مماثلة في أندونيسيا . وعملية ادماج الطب التقليدي مع الطب الحديث ، موجودة في دول عديدة ، وتجذ هذه العملية تأييدًا في مدارس الطب الحكومية بالهند . وفي غانا هناك برامج حكومية لتدريب القابلات التقليديات على الوسائل الحديثة ، اللاتي يسمح لهن بعد ذلك بتقاضى أجور أعلى مقابل ما اكتسبن من مهارات

جديدة . والطب التقليدى أكثر تقدماً فى الصين والهند منه فى أفريقيا ، وربما كان السبب هو أن أنواع العلاج والمداواة يجرى تسجيلها ونشرها ، حتى يتسنى للممارسين العالمين الآخرين الحصول عليها وتجربتها والتعليق عليها . وأما فى أفريقيا فإن أنواع العلاج التقليدية يتوارثها الممارسون العاملون واحداً بعد آخر فى إطار من السرية ، ولهذا تنتشر الدروس المستفادة من التجربة العملية بصورة أكثر ببطء ... وكما هو الحال فى التعليم ، فإنه ليس هناك ما يدعو لأى تعارض بين تمويل الحكومة للخدمات الصحية وبين ممارسة هذه الخدمات بواسطة القطاع الخاص . وفى المملكة المتحدة ، يشجع نظام الخدمة الصحية القومى الأفراد على اختيار أطبائهم الذين يدفع لهم بعد ذلك مبلغ متفق عليه من الأموال العامة عن كل شخص فى قوائمهم الخاصة .

### توليد الكهرباء :

قد يكون من العقبات الكبرى فى تحسين خدمات الكهرباء فى الدول النامية ، الاعتقاد بأنه يجب أن تعامل هذه الصناعة باعتبارها احتكاراً طبيعياً ، ومن ثم فإن الطاقة الكهربائية يجب أن يتولى القطاع العام تقديمها ، أو على الأقل تنظيمها بفرض القيود الحكومية عليها . ويوجد مجال منطوق للقول بأن نقل وتوزيع الكهرباء يمثلان أنشطة تستفيد من اقتصاديات الحجم الكبير بحيث يمكن اعتبارهما عمليات احتكار طبيعية ، أما توليد الكهرباء فإنه من الممكن أن يتم - كما فى اليمن الشمالية - فى أماكن متباعدة على مسافات واسعة ، بحيث يمكن أن تقوم بها شركات للتوليد أو بيع الكهرباء ، كما أن هناك امكانية لعمليات توليد مشتركة (عملية صناعية تنتج الحرارة والكهرباء فى وقت واحد) بحيث تبايع الطاقة الكهربائية لكى تستخدمها الحكومة .

ويستطيع المرء أن يتصور - من الناحية النظرية - شبكة تملكها وتديرها هيئة عامة بحيث تشتري الكهرباء من موردين خاصين متنافسين بأسعار تعكس العرض والطلب . ولا يبدو أن هذا يحدث فى أى مكان من العالم الثالث ، غير أنه صدر تشريع فى الولايات المتحدة فى عام ١٩٧٨ يطلب من شركات الكهرباء شراء الطاقة من متجين معينين إذا عرضوها بأسعار أفضل . وقد أدى هذا القانون إلى تشجيع قيام المئات من الشركات الصغيرة التى تولد الكهرباء من الرياح أو الطاقة المائية . ويمكن استخدام هذا الأسلوب فى توفير الكهرباء فى الدول النامية .

وهناك طريقة للملكية تبدو أكثر جاذبية فى الدول الأقل تقدماً من المشروعات الخاصة ، وهى التعاونيات - وهى مشروعات خاصة يمتلكها المتفعون بها بدلاً من حملة الأسهم أو المستثمرين . وقد يجادل البعض بأن التعاونيات ليست هيئات خاصة بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة ، ومن الصحيح أنها فى مراحلها الأولى تحتاج بالفعل إلى مساعدة عامة . ويرجع ذلك لأن أسعار الكهرباء فى المراحل الأولى تكون خاضعة للتسعير ، وهى تحدد عادة بأسعار تدر عائداً منخفضة ، ولكن ذلك يتغير فى

النهاية . كما أن الأنظمة الأقدم عهداً ، كذلك التي في كوستاريكا ، والأرجنتين ، وشيلي تعتبر ملكية خاصة فضلاً .

وهناك مصدر محتمل للكهرباء من الممكن الحصول عليه بالنسبة لعشرات الدول النامية ، وذلك عن طريق احراق «الباجاس» - وهي مصاصة تصب السكر بعد عصره وإخراج العصير منه . وكثيراً ما يستخدم الباجاس في صورته الجافة ليكفل الوقود الضروري لصناعة السكر . ومع إجراء التحديث المناسب للمعدات يصبح من الممكن توليد المزيد من الطاقة منه أكثر مما تتطلبه صناعة السكر ، ومن المستطاع توصيل هذه الطاقة بشبكة الكهرباء العامة . وفي موريشيوس على سبيل المثال ، يقدر أن بين ٨٪ و ٩٪ من إجمالي الاحتياجات الخاصة بالجزيرة يمكن الوفاء بها بحرق «الباجاس» بدلاً من الوقود المستورد .

### الاتصالات السلكية واللاسلكية :

يتجاوز الطلب على الاتصالات السلكية واللاسلكية العرض إلى حد كبير في أغلب دول العالم الثالث ، كما يتضح من الأسعار المرتفعة التي تفرضها ملكية الخطوط التلفونية في المدن التي تسمح بها بمثل هذه المعاملات (١٥٠٠ دولار في إيمورايجون وضعف ذلك في بانكوك) . وقد تضمن منشور حديث للبنك الدولي هذا السؤال : «من هو أو ما هي المجموعة التي قررت أنه يجب تقييد حجم الاستثمارات في الاتصالات السلكية واللاسلكية بالنسبة للطلب عليها ، عن طريق فرض القيود والسيطرة الشديدة على مستزمات الإنتاج للمدخلات في هذا القطاع ، وعلى هيكله التنظيمي ، والاجراءات الداخلية للكيانات التي تدير الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وكذلك عن طريق فرض قيود عديدة يجب أن تعمل الهيئات التي تتولى التشغيل العمل بمقتضاها ؟» وانتهى منشور البنك أنه بدلاً من أن يكون لمستخدمي هذا القطاع الرأي في هذه المسائل فإن هذه القيود فرضها ملاك هذه الخدمات والذين يقدمونها وينظمونها ، وهي الحكومات في أغلب الدول النامية .

وكانت حكومات الدول الأقل تقدماً قد قررت في الماضي بصفة عامة أن تعطى مسائل الغذاء والنقل والطاقة والصحة وغيرها من الحاجات الملحة الأخرى الجانب الأكبر من الاهتمام . ولما كانت تعتبر التلفونات استهلاكاً غير أساسي ترفيهاً إلى حد كبير ، فإن الاستثمارات في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية كانت تحصل على أولوية دنيا . وفي السنوات القليلة الأخيرة أخذ هذا الفهم للدور الاتصالات السلكية واللاسلكية يتغير . ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى التوسع الهائل في النشاط السلكي واللاسلكي للاتصالات نتيجة للثروة التكنولوجية . وأصبحت هذه الاتصالات الحديثة أمراً جوهرياً للنشطة التجارية والعملية ، في البداية من أجل المنافسة في الأسواق الدولية ، ثم ازداد بسبب نشاط الأعمال الداخلية أيضاً . وقد أحدثت هذه الثورة ضغطاً من أجل التغير في التنظيم التقليدي

لنشاط الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وفي الأولوية التي تحظى بها في عالم الاستثمارات . وعندما تكون هناك طلبات للحصول على التليفون في الدول النامية بحيث يضطر الأفراد إلى الانتظار عاماً لتزكيه ، يكون هناك دافع قوى للسماح بقيام خدمات متنافسة للتشغيل . وهناك قدر كبير من المناقشات حالياً حول الإصلاح ، ودراسة عدد كبير من الوسائل المختلفة لجعل مؤسسات الاتصالات السلكية واللاسلكية أكثر مرونة وكفاءة واهتماماً بالنواحي التجارية .

والمقترحات لتحويل هذه الخدمات بالكامل للقطاع الخاص نادرة للغاية ، حتى بين أنشط دعاة الإصلاح . إذ أن أغلب الحكومات ترى أنه حتى إذا ثبت في النهاية أنها مسألة مرغوب فيها ، فإن التحويل الكلي للقطاع الخاص يعتبر خطوة من الكبر بحيث لا يتيسر اتخاذها كلها على الفور . وتسعى بعض الحكومات بدلاً من ذلك ، إلى القيام بإصلاح تدريجي ، يمكن من خلاله تقييم نتائج كل تغيير قبل اتخاذ الخطوة التالية . وتشمل تلك الإصلاحات :

١ - إعادة النظر في التنظيم الداخلي لهيئات الاتصالات السلكية واللاسلكية ، كالتغيير في أنظمة المشتريات والأسعار ، والإدارة .

٢ - إنشاء كيانات حكومية ذات استقلال ذاتي أو شبه ذاتي تحمل محل وزارات حكومية .

٣ - مشروعات مشتركة وعقود للإدارة .

٤ - منح تراخيص لمشافين ورئيسيين أو متفعين لإنشاء أنظمة بديلها ووصلها بالشبكة العامة .

وهناك نموذج لتحويل جزئي للملكية العامة إلى القطاع الخاص يتضمن إنشاء مرفق خاص يتصل بالشبكة الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية ليقدم خدماته لعدد محدود من زبائن خاصين . ومن المقرر أن يبدأ هذا المشروع الذي أطلق عليه اسم «تليبورت» في أواخر ١٩٨٧ بمنطقة الصادرات الحرة في خليج مونتيجيو في جامايكا ، على أن يقوم بالإدارة والتحويل مشروع أمريكي - ياباني مشترك . والهدف من «التليبورت» (الذي كان يوجد مشروعات مماثلة له عددها ٦٥ على الأقل إما قائمة فعلاً أو تحت الإنشاء في أمريكا الشمالية في ١٩٨٧) هو توفير خطوط اتصال ذات سرعة عالية وصوت فائق الجودة وطاقة عالية لنقل المعلومات للشركات العاملة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية . ويرمي تليبورت جامايكا إلى خدمة المشروعات التي تحتاج إلى نقل معلومات مكثفة في منطقة الصادرات الحرة في خليج مونتيجيو ، كأعمال تسويق التليفونات ، ومراكز الحجز ، ومؤسسات تدوين البيانات . وسوف تتدفق المعلومات بين الولايات المتحدة وتليبورت جامايكا على خطوط الصوت ، وخطوط نقل المعلومات عن طريق فبر صناعي من طراز كوتل «إيه إس سي» ومحطة أرضية أنشئت خصيصاً في جامايكا . وستكون أسعار إيجار دوائر الصوت والمعلومات الخاصة مماثلة لعمليات الاتصالات السلكية واللاسلكية الداخلية الأمريكية ، التي يتم تحديدها عن طريق المنافسة ، ومن ثم فإنها أقل بكثير من تلك التي تدفع عن خدمات دولية عادية - ومن المتوقع أن تجعل

هذه الأسعار المنخفضة مرافق المنطقة الحرة جذابة خاصة للشركات الأمريكية . ولن يدرك كثيرون من المتفاعلين الذين يتصلون بعمال التليفون في تلييورت أن مكالماتهم التليفونية التي توضع خلال الشبكة ذات الانعاش خط ، سوف تكسب لجامايا عملات أجنبية ثمينة .

وكانت تجربة تشغيل القطاع الخاص للاتصالات السلكية واللاسلكية في الدول الأقل تقدماً تجربة معقدة : ففي عدد من الدول مثل بوتسوانا ، كانت الشركات المملوكة للحكومة تديرها شركات أجنبية خاصة بنجاح معقول ، في حين أن شركات الاتصالات السلكية واللاسلكية الخاصة التي تملكها مصالح أجنبية كما كان شائعاً في وقت ما في أمريكا اللاتينية قد تم تأميم أغلبها في الستينيات . ولا تزال لدى جمهورية الدومينيكان خدمة عامة تتولاها شركة GTE للاتصالات السلكية واللاسلكية . ولكن حتى هذه العلاقة يبدو أنها تواجه صعوبة بعد سنوات عديدة من الانسحاب النسبي . ولدى الفلبين نظام تليفوني خاص تماماً ، غير أنه لم يحظ بارتياح منذ وقت طويل لأسباب تحتاج إلى دراسة أخرى له ..

إن ثورة الاتصالات تتطلب من الدول الأقل تقدماً إعادة التفكير في استراتيجياتها حيال الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وإجراء التعديلات المناسبة لمواجهة الاحتياجات والضغط المتصاعدة . ومن العناصر الهامة المطلوبة في هذا التعديل ، العمل على زيادة التوجه التجاري لشركات البرق والهاتف الموجودة ، وإزدياد دور القطاع الخاص . ولكننا ينبغي أن نحث على مراعاة العناية التامة لأن هذه المشكلات معقدة للغاية ، كما أن التكنولوجيا تتطور بسرعة . وسوف تظل اهتمامات الجمهور بالاتصالات السلكية واللاسلكية هامة دائماً ومن ثم فسوف يكون هناك دائماً دور للحكومة فيها .

### امدادات المياه :

يتردد المستثمرون الخاصون عن تقديم البنية الأساسية الضرورية لمرافق المياه في الدول النامية ، بسبب ما يقال من أحجام حقيق أو مزعوم من جانب المستهلكين عن دفع ثمن للحصول على المياه من خلال المواسير . ومن وسائل معالجة المشكلة تبني النظام الفرنسي المعروف باسم «أفريماج» والذي بموجبه يجري تمويل البنية الأساسية من الأموال العامة على أن تديرها مؤسسة خاصة . وتوجد مثل هذه الأنظمة في شال وغرب أفريقيا وأيضاً في فرنسا ، حيث توجد شركات مؤهلة وبعدد كاف لضمان حصول المدن دائماً على عطاءات مغرية . وهناك طرق مختلفة لتقديم العطاءات ، إذ قد تفوز شركة ما بعقد باعتبارها صاحبة أقل سعر لامتداد المستهلكين بمجموعة محددة من الخدمات أو قد تكون صاحبة أقل عرض للتكلفة التي تتقاضاها من الحكومة مقابل توريد هذه الخدمات بأسعار تحددها الحكومة مسبقاً .

وقد نجح إنشاء الآبار الارتوازية المزودة بشبكة مواسير للتوزيع بين المناطق الريفية وبصفة خاصة في وادى نهر أندوس بباكستان . وفي الأربعينيات قامت الحكومة بتركيب أكثر من ١٤ ألف بئر ارتوازية لأغراض الصرف الزراعى أساساً ، وإن كان من المتقيد أنها تؤدي إلى تحسين الري أيضاً . إلا أن مزارعى حوض الاندوس كانوا يفضلون أن تكون لهم آبارهم الخاصة ، ومن ثم فقد تم تركيب ١٨٦ ألف بئر ذات سعة صغيرة بواسطة القطاع الخاص كان ٩٠٪ منها بغير أى دعم . وقد انتهت تقييمات رجال البنك الدولى إلى أن الآبار الخاصة كانت تدار بطريقة فعالة دون أن تلقى عيباً يذكر على الموارد العامة ، وكان عائداتها الاقتصادى جيداً ، كما أنها لم تؤد إلى استغلال زائد للمياه الجوفية . وعلاوة على ذلك فإن المبادرات الخاصة أسفرت عن مجموعة رائعة من الاختراعات البارة باستخدام موارد عملية رخيصة . وفي بنجلاديش ابتكرت بئر ارتوازية من الخيزران رخيصة للغاية حتى إنه يمكن تنفيذ عدد منها في نفس الأرض . وباستخدام هذه الآبار بالاشتراك مع محرك ومضخة يجرى تركيبها على عربة يجرها ثور ، فإنها تستطيع أن تروى مساحة زراعية بأكملها بتكاليف اقتصادية . ولا داعى لأن يمتلك كل مزارع مضخة خاصة به ، حيث ظهر مقاولون لخدمة الآبار الارتوازية التى ليست بها مضخات .

وكثيراً ما يكون الإنتاج الزراعى مقيماً بسبب نقص المياه في موقع معين ، في حين أن هناك كميات فائضة منها في مناطق قريبة . فهل يتسنى نقل كميات كبيرة من مياه الري من المناطق التى تتوافر فيها إلى المناطق التى تفتقر إليها ؟ إن أحد العوائق التى تحول دون ذلك هى نقص التشريعات المنظمة لحقوق ملكية المياه . وإذا أمكن توضيح هذه الحقوق ، فمن المتصور أن يفعل نقل الماء عبر مسافات طويلة الكثير لتنشيط الزراعة في الهند ، كما يحدث فعلاً في كاليفورنيا . ونقل الماء على أساس حقوق الملكية معناه دفع ثمن للبائعين بأسعار يجرى التفاوض حولها بحرية .

وقد اتخذت خطوة نحو نقل امدادات المياه المحلية للقطاع الخاص عن طريق منحه حقوق الملكية في كينيا . ففي بعض المناطق كان الأهالى لا يدفعون الضريبة الشهرية الصغيرة التى كانت تستخدم للمساعدة في تشغيل وصيانة مراقى امدادات المياه المحلية ، وعلاوة على ذلك فإن أعمال التخريب التى كثيراً ما تقع على صنابير الماء ومراقى الصرف والأسوار الواقية وغير ذلك جعل صيانة المواقع العامة للمياه غير ممكناً من الناحية المالية ومستحيلاً تقريباً من الناحية المادية . وللتغلب على ذلك تحولت مراقى المياه العامة في بعض المناطق القليلة إلى عمليات بيع للمياه ، حيث يقوم بائع مرخص له بشراء المياه بسعر مدعم للمعز المكعب ، وبيعه للمتفعين في أوعية بثمان أعلى قليلاً ، وقد ترتب على هذا التحول أن انخفضت بدرجة كبيرة أعمال التخريب السابق الإشارة إليها مما وفر للحكومة المبالغ التى كانت تنفقها في الإصلاح والإحلال علاوة على حصولها على بعض الدخل من مبيعات المياه ، كما ازداد عدد الأشخاص الذين يطلبون توصيلات مواسير المياه إلى منازلهم . فقد رأى هؤلاء الأشخاص

أنه ظملاً أنهم سيدفعون على كل حال ثمن الحصول على الماء منقولاً في أوعية ، فإن الأمر يكون أكثر راحة لهم باشتراكهم في شبكة توزيع المياه بالمواشير.

### النقل :

ليس بين النماذج التي ذكرت آنفاً ما يعد تخلصاً حقيقياً من الملكية التابعة للقطاع العام إذ أن تحويل الخدمة العامة إلى القطاع الخاص كان نادراً نسبياً . غير أن هناك بعض حالات في مجال النقل ، ففي المكسيك مثلاً أعطيت ميناء تامبيكو إلى عائلها عندما شمت الحكومة سداد العجز الناجم عنها . وقد ازدادت الكفاءة تحت إدارة العمال زيادة ملحوظة . غير أنه في ١٩٨٥ انضمت تامبيكو إلى «التاميرا» لكي تصبح مماً مجمعاً عاماً مرة أخرى . ومنحت عقود عمليات صيانة الطرق إلى مؤسسات خاصة في دول غير متشابهة ، مثل البرازيل ، ونيجيريا وبنغلاديش .

وهناك نموذج مثير للاهتمام لتحويل ملكية أتبوسات النقل في المدن للقطاع الخاص حدث في بوينس آيرس . ففي عام ١٩٥١ تولى مشروع حكومي يدعى «ترانسبورتس دى بوينس آيرس» كل عمليات النقل بالأتوبوس والسكك الحديدية .. وسرعان ما تدهورت الخدمة مالياً ونوعياً . وبحلول ١٩٥٩ كانت هذه الخدمة تخسر ٤٠ مليون دولار سنوياً ، وفي عام ١٩٦٢ أصبح الموقف لا يحتمل ، وتقرر حل «ترانسبورتس دى بوينس آيرس» وتحوّلت كل الخطوط ، عدا سكك حديد الانفاق ، إلى الشركات الخاصة التي كانت تعمل قبل ١٩٥١ . وكان الكثير من هذه الشركات «اتحادات للطرق» أو «امبريساس» تضم سائقين وأصحاب سيارات مسموح لكل منها بالخدمة في طريق واحد فقط . وكانت الامبريساس تملك سلطة تحديد مساراتها والأسعار والمواعيد ، في حدود لوائح وضعتها السلطات الحكومية المختصة . وكانت المركبات المستخدمة عادة هي سيارات أتوبوس ذات ٢٣ مقعداً تكفل خدمة متكررة وسريعة . وتم خلق المنافسة باقامة امبريساس جديدة تستخدم طرقاً مماثلة لطرق الشركات الموجودة . وما زالت سيارات الميكروباص تعمل وتدر أرباحاً وتقدم مستوى من الخدمة يحظى بالثناء الكبير .

وهناك أسلوب آخر يشاهد في مدينة كلكتا بالهند ، حيث منحت كل خدمات الأتوبيس في عام ١٩٦٠ إلى هيئة النقل الحكومية في المدينة . وقد عانت من مشكلات إدارية ومالية ، إلى أن أصابها الاضرابات بالشلل في عام ١٩٦٦ .

واستجابة لحاجتها الشديدة إلى نقد سائل ، ورغبة في الحصول على تأييد الرأي العام قبل الانتخابات التي جرت في ١٩٦٦ ، قامت حكومة غرب البنغال ببيع تراخيص تسمح لحوالى ٣٠٠ سيارة أتوبيس خاصة بالعمل . وحقت سيارات الأتوبيس أرباحاً رغم أنها كانت تتقاضى نفس الأجر الذي كانت تتقاضاه الهيئة الحكومية التي تخسر ، ورغم أنها كانت تعمل على طرق أقل



شأنًا . وفي أواخر السبعينيات ، كان هناك حوالي ١٥٠٠ سيارة أتبويس خاصة كاملة الحجم تعمل في كلكتا ، بالإضافة إلى حوالي ٥٠٠ سيارة مبنى باص صغيرة خاصة . وفي ١٩٨٥ أصبحت الأتوبيسات الخاصة تشكل حوالي ثلثي كل رحلات الأتوبيس دون أن تحصل على أى دعم . وفي نفس الوقت كانت الهيئة العامة الحكومية للنقل التى تدير خطوطاً مماثلة بنفس الأسعار تتطلب دعمًا يعادل مليون دولار شهريًا من حكومة الولاية التى هى فى أشد الحاجة إلى المال :

وهناك حالات مماثلة لوجود سيارات أتبويس ذات ملكية خاصة تحقق أرباحًا ، وأخرى مملوكة للحكومة تسبب خسائر ، يمكن أن نجدها فى سرى لانكا وولاية نيو جيرسى الأمريكية .

### تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص :

عوائق تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص عديدة ومختلفة فى الدول النامية . فى الدول الأفريقية التى كانت تخضع للحكم الاستعماري لم يكن رأس المال الوطنى قويًا إلى حد يكتفى لإنشاء هذه المؤسسات . فالأشخاص الذين لديهم المال والسلطة رحلوا عن البلاد ، والذين وروثوا المؤسسات العامة فقراء للغاية ولا يمكنهم تحمل نفقاتها . وقد أحجم القطاع الخاص عن وضع القليل من الأموال التى لديه فى الخدمات العامة . وبعض الدول الأخرى يساورها القلق من أن الخدمات التى حولت للقطاع الخاص لن تكون لديها السلطة للحصول من زبائنها . وعلى سبيل المثال فإن جمع القمامة فى منطقة فى مدينة متخلفة قد لا تجد زبائن يدفعون مقابل هذه الخدمة ، حيث يكتفى الناس بالقمامة مخلفاتهم على جانب الطريق . وهناك مشكلات حيث توجد احتكاكات تعترض على التنافس معها ، وهى مشكلات يمكن أن تزداد تفاقمًا بسبب البطالة ونقابات العمال ، والافتقار إلى الإرادة السياسية ، وأخيرًا ، فى كثير من الأحوال يوجد عجز فى الإدارة .

وهكذا فإن من الأمور المهمة بالنسبة للدول النامية أن تيسر عمليات تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص بتنفيذها تدريجيًا ، بدلاً من أن تتخيل إنها واقعة فى مآزق ، حيث كل شيء أو لا شيء . وتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص يحتاج إلى التقسيم إلى أجزاء متميزة حتى يمكن فهمه ، وهناك ثلاث فئات تبدو أساسية :

أولاً : من الذى يقر ما هو حجم طلب السوق ؟ هل هى الحكومة فقط أم الحكومة والمواطنان معًا ، كما يحدث عن طريق استخدام البطاقات ؟ أم أن القطاع الخاص هو الذى يتولى ذلك وحده فى نهاية الأمر ، كما هو الحال فى خدمة سيارات الأتوبيس الصغيرة داخل المدن فى القليلين وبوينس ايرس . وتحديد حجم الطلب هو شكل من أشكال تفويض السلطة : إن الجوهر الحقيقى المفهوم تحويل الملكية للقطاع الخاص هو منح سيطرة أكبر للمواطن فى تحديد حجم ومستوى إنتاج الخدمات والسلع .

ثانياً : من يقوم بتمويل الخدمة ؟ هل تستطيع الحكومة ذلك ، أم أن التمويل يمكن أن يكون مشاركة خاصة وعامة ، كما في الرسوم التي يدفعها المنتفع . وبطبيعة الحال فإن القطاع الخاص يستطيع وحده تمويل تحويل الملكية للقطاع الخاص .

ثالثاً : من يقدم الخدمة ؟ تستطيع الحكومة ذلك سواء في إطار من التنافس أو الاحتكار . والنماذج الأولى هي مدن التعاقد كإليفورنيا ، حيث يسمى مأمور المقاطعة للحصول على عطاءات بشأن إدارات البوليس لتقديم خدمات محلية . كما أن الإنتاج يمكن أن يكون مشروعاً مشتركاً بين الخاص والعام ، كما في حالات التعاقد على تقديم القطاع الخاص للخدمة العامة ، أو قد يكون مشروعاً خاصاً كلياً . وهذه الأنواع من التفرقة ضرورية لإيجاد الوسائل لتيسير تحويل الملكية أو الخدمة العامة للقطاع الخاص .

### خصائصة :

لعل موضوعي الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وتوليد الكهرباء ، هما الخدمات التي تقدم - من بين الخدمات التي نوقشت - أكبر إمكانية للمشاركة الخاصة ، بسبب كثافة الطلب والسهولة النسبية لتحصيل المدفوعات ، والمستويات السيئة للخدمات العامة الموجودة في أغلب الدول . وكذلك يعتبر ميدان النقل من المجالات الخصبة لتحويل الخدمات العامة للقطاع الخاص ، وهو ميدان يجري هذا التحول فيه فعلاً . أما التعليم والصحة والمياه ، فهي أكثر صعوبة لأن الدفع بواسطة الحكومة قد يكون مطلوباً . ولكن حتى في حالات الخدمات العامة التي يتكفل بتكلفتها القطاع العام ، فإن إدارتها يمكن التخلي عنها لمشروع خاص .

وهناك نماذج عديدة لخدمات عامة يقدمها القطاع الخاص في الدول النامية . ولكن لم تسجل إلا حالات قليلة للغاية من التخلي الحكومي الكامل عنها . وسبب ذلك غير واضح ، وإن كان من الممكن أن تفسر هذه الظاهرة بالتخمين بأنه كما هو الحال في الولايات المتحدة فإن الضغوط للبقاء على الأنشطة ذات صفة «المصلحة العامة» بدون تعريضها لمضايقة أنظمة السوق هي ضغوط لا يمكن مقاومتها تقريباً . والحالات التي تم تحويل الملكية فيها للقطاع الخاص تمثلت في التخلي عن إستثمارات عامة منها كانت أصلاً خاصة ولم ينجح القطاع العام في إدارتها . وتظهر تجربة تليبورت في جامايكا وأسعارها المنخفضة للإرسال الدولي إنتشار نتائج إلغاء القيود الحكومية في أمريكا على الساحة الدولية . وقد تكون أسهل الوسائل وأقلها إيلاها لمجمل القطاع الخاص يقدم الخدمات العامة في الدول النامية ، هي إلغاء القيود الحكومية التي تعوق السماح للقطاع الخاص بتشغيل خدمات منافسة ، مع ترك عمليات القطاع العام قائمة ، أملاً في أن تؤدي المنافسة إما إلى تحسينها أو تسهيل إنهاءها . وقد يستتج المرء أيضاً أن نقص النقد يشجع على تقليص الاستثمارات العامة ، فضلاً عن الحاجة إلى

التوفير في استخدام الموارد القليلة . وعلى الحكومات التي تسعى إلى التنمية الاقتصادية أن تبذل كل جهدها في إلغاء الدعم للخدمات العامة الفاشلة . ومن الممكن إعادة تصميم نظم الدعم بحيث يذهب للمستهلكين مباشرة مع احتفاظهم بحق اختيار من يقدم الخدمة لهم ، كما هو الحال في نظام دعم المدارس في شيلي .

كبير الاقتصاديين

ومدير البرامج الاستراتيجية لحاسل وشركاه

## تحويل الملكية العامة للزراعة والمشروعات الزراعية للقطاع الخاص

في كثير من الدول النامية تبلغ اعداد الهيئات شبه الحكومية بالمئات والألوف . وفي الدول التي تسهم فيها الزراعة والمشروعات الزراعية بصورة هامة في اجمالي الناتج القومي ، تمثل الهيئات شبه الحكومية إلى التركيز في هذين القطاعين . ولا توجد بيانات موثوق بها عن مبالغ الاستثمارات في الزراعة أو المشروعات الزراعية بواسطة كل من المشروعات الخاصة والعامة ، كما أن البيانات الخاصة بدور الهيئات شبه الحكومية في هذه القطاعات ضئيلة . وفيمايلي توضيح لمدى مشاركة الهيئات شبه الحكومية في الدول النامية :

- في تقرير للبنك الدولي عن المشروعات المملوكة للدولة لعام ١٩٨٣ ، ذكرت ماري شيلبي أنه في أوائل الثمانينيات كان نصيب الشركات غير المالية المملوكة للدولة من إجمالي الائتمان الداخلي في الدول النامية يتراوح بين ٧,٢٪ في جامايكا وبين ٩١,٥٪ في أندونيسيا . وكانت هذه الهيئات الحكومية وشبه الحكومية مسئولة عن أكثر من ٢٥٪ من الائتمان الداخلي في أغلب دول غرب أفريقيا ، وبورما ، وبنجلاديش ، وبوليفيا وأندونيسيا . وقد تحول أكثر من ٥٠٪ من إيرادات الضرائب الحكومية في البرازيل إلى الشركات المملوكة للدولة في عام ١٩٨٠ ، في حين أن الديون الخارجية التي جلبتها هذه الشركات على نفسها بلغ مجموعها في بيرو بين ١٩٧٩ و ١٩٨٠ حوالي ٣١٪ من إجمالي الديون الخارجية على الدولة في ١٩٨٠ . وتظهر أغلب الدول أن أكثر من ٥٠٪ من القروض الداخلية تنمضها هيئات حكومية وشبه حكومية ، وهي نسبة مذهلة إذا راعينا المستوى المنخفض لموارد رموس الأموال المتاحة للتنمية في تلك الدول .
- في عام ١٩٨١ كانت هناك أربع دول أفريقية فقط في منطقة جنوب الصحراء لديها موردون خاصون للأسمدة . وكانت هناك توريدات محظطة عامة وخاصة في تسع دول فقط ، أما في بقية الدول الست والعشرين ، فقد كان السماد يشتري ويوزع بواسطة القطاع العام . وينطبق نفس النمط على امدادات البنزور ، والمواد الكيماوية ، وتوريد المعدات الزراعية .

● في حين شهدت أغلب الدول في منطقة جنوب الصحراء حالات نقص في متوسط نصيب الفرد من الإنتاج الزراعي خلال الفترة من ١٩٦٩ إلى ١٩٧٩ ، فقد تحققت زيادات في كينيا ، وسوازيلاند ، وموريشيوس ، وهي ثلاث دول يسيطر فيها القطاع الخاص على أعمال الشراء والتوزيع لمستلزمات الإنتاج الزراعية .

ولما كانت مستلزمات الإنتاج الزراعي يجري استيرادها من الخارج في كل دول المنطقة تقريباً ، فإن المشروعات الحكومية تقوم بدور يتغلغل إلى كل الأسواق الرئيسية في أغلب هذه الدول ، سواء على المستوى القومي أو على مستوى المزارع الفرد . وإذا ما أضفنا إلى ذلك الهيئات شبه الحكومية المشتغلة بالتسويق فإن اشترك الحكومة يتشر في كل أنحاء القطاعين الزراعي والمشروعات الزراعية .

### مسائل في تحويل ملكية قطاعي الزراعة

#### والمشروعات الزراعية للقطاع الخاص :

بالإضافة إلى دور مجالس التسويق في هذين القطاعين ، فإن الحكومات تتدخل أيضاً مستخدمة المشروعات الحكومية وشبه الحكومية في كل جوانب الصناعات الزراعية في الدول النامية . فالمشروعات الحكومية تشتمل بشراء وتوزيع مستلزمات الإنتاج المادية : البذور ، والأسمدة ، والمواد الكيماوية ، والعلقات . ويزعم أنصار هذا النظام أن التنسيق المركزي ضروري في الدول الأقل تقدماً نظراً لمواردها المحدودة وعملاتها الأجنبية القليلة ، وذلك من أجل تسليم مستلزمات الإنتاج بصورة فعالة للمنتجين الذين هم أكثر أهمية بالنسبة للاقتصاد . ولكن يتناقض ذلك حقيقة أن دول جنوب الصحراء التي أخذ القطاع الخاص يتصاعد فيها زاد متوسط نصيب الفرد فيها من الإنتاج الزراعي ، في حين أن الدول التي يوجد بها تدخل حكومي مكثف ، شهدت نقصاً في الإنتاج بالنسبة للفرد ، مما يوحى بشدة بأن أنصار النظام المركزي ليسوا على صواب . وتكفل تجربة موزعي الأسمدة الخاصين في بنجلاديش في السنوات الأخيرة دليلاً آخر على أن القطاع الخاص يستطيع التعامل في مستلزمات الإنتاج بنجاح في الدول الأقل تقدماً .

ويتضمن تحويل عملية شراء وتوزيع مستلزمات الإنتاج إلى القطاع الخاص إنشاء :

- وسائل لتحويل السلطات الاحتكارية للهيئات شبه الحكومية إلى التجار الخاصين .
- إجراءات تتيح للتجار الحصول على رؤوس الأموال اللازمة لتحويل شراء وتسويق مستلزمات الإنتاج الزراعي . ومن الأمور ذات الأهمية الخاصة إتاحة الحصول على العملات الأجنبية اللازمة للاستيراد بأسعار الصرف الحقيقية .
- إن دور الحكومة في توفير البنية الأساسية للنقل والاتصالات ضروري لتيسير وصول التجار إلى الأسواق الريفية وغيرها .

- إن الدور الصحيح للحكومة هو تيسير حصول الزراعيين على القروض بما يتيح لهم شراء مستلزمات الإنتاج بأسعار السوق غير المدعمة .
- وتشمل الخيارات المتاحة لتحويل عمليات توريد مستلزمات الإنتاج إلى القطاع الخاص مايلي :
  - تحويل أنشطة الهيئات شبه الحكومية إلى القطاع الخاص ، وسوف يؤدي ذلك إلى إلغاء السلطات الاحتكارية للدولة بالنسبة لهذه العمليات ، ولن يتسنى تحقيق ذلك إلا بقرار سياسي حكومي وتوضيح حالة مالى وإلغاء السلطات الاحتكارية للهيئة شبه الحكومية للحبوب (أوبام) نموذجاً لذلك . لقد كان مفتاح النجاح في حفز حكومة مالى على تسليم العمل إلى سوق حرة ، هو تقديم مساعدة مالية مضمونة لمساندة عملية التحويل إلى القطاع الخاص . ومن الممكن استخدام أسلوب مماثل في حالة هيئات شبه حكومية أخرى .
  - تيسير وصول القطاع الخاص إلى رهوس الأموال المطلوبة لتمويل مشتريات وتوزيع مستلزمات الإنتاج الزراعى بواسطة إزالة القيود على امتلاك أو الحصول على العملات الأجنبية الضرورية لشراء هذه المستلزمات من الخارج . ومن المهم هنا اشتراط إلغاء أسعار الصرف المصطنعة التى تتمسك بها دول عديدة .
  - استخدام المعونات المشروطة لتغيير ظاهرة تركيز معظم الحكومات اهتمامها على المناطق الحضرية إلى سياسة تؤكد على مشاركة مناطق الريف في الموارد بصورة أكثر مساواة . وقد أظهرت عملية المسح التى قمت بها في ١٩٨٥ لمنطقة جنوب الصحراء الأفريقية ، ان احتمال تحويل خدمات البنية الأساسية في الدول النامية وخاصة النقل والاتصالات إلى القطاع الخاص ، هو احتمال بعيد للغاية . وهذا هو أكثر الخيارات الممكنة لتسهيل تحويل الأجزاء الرئيسية الأخرى لقطاع الأعمال الزراعية إلى القطاع الخاص ، و :
  - إنشاء برنامج للاتئان الزراعى مؤسساً على أسعار فائدة وفقاً للسوق مع ضمانات حكومية . وهو أكثر الخيارات جاذبية كوسيلة لتسهيل حصول المزارعين على ائتمان كافٍ لشراء مستلزمات الإنتاج بأسعار السوق . ويمكن للدول المقدمة للمعونات أن تفكر في تقديم معونات بشروط ميسرة لتمويل المراحل الأولى من هذا الغرض .

### استثمارات الأراضي ورهوس الأموال :

إذا أصبح ميسوراً الحصول على مستلزمات الانتاج الضرورية على التمويل عن طريق القطاع الخاص ، يكون المفتاح إلى تحويل الزراعة والمشروعات الزراعية إلى القطاع الخاص هو حماية حقوق الملكية ، إذ بدون ضمان وجود مصلحة طويلة الأجل في العروض اللازمة للزراعة ، وفي المعدات الرأسمالية اللازمة للعمل ، فإن عملية التحويل للقطاع الخاص سوف تفشل . وحيث توجد أسس

جماعية للانتاج الزراعى فإن حق الملكية يظل باهتا ، ومن ثم فإن أى إجراءات لإحداث تحسينات هامة فى السياسات الزراعية ( بما فى ذلك إلغاء مجالس التسويق ) لا يمكن أن تؤدى إلى نفس الفوائد التى كان يمكن الحصول عليها حيث تكون الملكية موضوعة فى أيدي الأفراد بصورة مأمونة وثابتة . وعلى النقيض من ذلك ، فإنه فى الدول الأفريقية القليلة التى كرست فيها الحكومة جهدها لتوزيع الأرض ، وتوسيع نطاق الملكية الفردية ، فإن مجالس التسويق وسياسات التسعير فيها تكون أقل جوراً من مثيلتها فى الدول التى لم تعالج فيها مسألة الانتاج الجماعى بعد بصورة منتظمة . إن الإصلاحات ضرورية لضمان حقوق الملكية والاستخدام الفردى للملكية فى القطاع الخاص . وعلى الحكومة إما أن تضمن حق الملكية والاستخدام غير المقيد بصورة معقولة ، أو الحق فى استخدام الموارد لمدة طويلة من أجل أغراض معقولة .

ومن الممكن أن تشمل الإصلاحات فى هذا المجال :

- حماية دستورية أو قانونية على الأقل ضد الاستيلاء على الملكية الخاصة ، تنفيذها وتحميها اجراءات قضائية مناسبة ، و ؛
- حقوق قانونية لاستخدام الموارد بمقتضى الاستئجار ، أو أية أشكال قانونية يمكن تطبيقها إذا لم تكن الملكية الخاصة غير مناسبة ، كما هو الحال فى مناطق القبائل . وهو تطبيق شائع فى الولايات المتحدة ، حيث تكون أراضي الغابات غالباً مملوكة ملكية عامة ، بينما يسمح بالاستخدام الخاص المأمون لتنمية صناعة منتجات الغابات على المدى الطويل .

### تحويل مجالس التسويق للقطاع الخاص :

تعتبر تكاليف الإدارة البيروقراطية لمجالس التسويق فى أغلب الدول عنصراً رئيسياً فى عجز الموارد المالية فى الدول الأقل تقدماً وكان من الممكن استخدام هذه الأموال لدفع فوائد معقولة فعلاً للمزارعين . والهدف الأول لهذه المنظمات غالباً ما يكون إيجاد « وظائف » لأعضاء المجتمع ذوى الخطوة السياسية وغيرهم ، وكفالة دخل للأكثر قوة منهم . ودور هذه المجالس فى الانتاج الزراعى للدولة يكون ثانوياً فى أفضل الأحوال . وهكذا فإنه ينبغي دراسة المسائل التالية المتعلقة بالأسعار ، عند تحويل مجالس التسويق إلى القطاع الخاص :

### إدارة الإنتاج :

إن مجالس التسويق بالإضافة إلى أدوارها فى تحديد الأسعار ، تستخدم غالباً لتنفيذ حصص الإنتاج ، وهى عادة الحدود القصوى للإنتاج ، ولكن فى بعض الأحيان تفرض حدود دنيا بواسطة تنظيم مساحات المحصولات . وتحديد الإنتاج سمة مشتركة للسياسات الزراعية فى الدول النامية

ولابد أن تؤدي هذه الحدود القصوى إلى انخفاض الكفاءة الاقتصادية ، ويزداد الأمر تفاقمًا بسبب الاعانات التي تدفع لتعويض المزارعين عن الناتج المنخفض .

وفي الحالات التي تفرض فيها حدود دنيا للمساحات المحصولية ، فإن انخفاض الكفاءة الانتاجية يحدث نتيجة الاستبدال الاجباري للمنتجات والمخلّلات المرتبطة بها ، التغير في الأسعار الناجم عن ذلك . ومن ثم فإن المسألة المرتبطة بالانتاج في تحويل مجالس التسويق للقطاع الخاص هي دور الحصص ومدى مناسبتها في الاقتصاد الزراعي .

### تسويق المنتجات :

مجالس التسويق عادة هي المشتري والباعة القانونية الوحيدة للمنتجات في نطاق اختصاصاتها في الدول النامية . ومن حسن حظ مصالح القطاع الخاص ، فإن تنفيذ الدور الاحتكاري للمجالس يكون عادة غير فعال ، مما يؤدي إلى ازدهار السوق غير الرسمية التي تصل فيها المنتجات إلى المستهلكين من خلال قنوات تسويق موازية غير مشروعة . غير أنه عندما تصبح السوق الحرة غير مشروعة ، فإنها تضطر إلى البقاء في حيز صغير ومن ثم تكون فعاليتها محدودة بالمقارنة مع إمكاناتها . ومحاولات الحكومة لاستخدام قنوات تسويق رسمية للقضاء على دور العناصر الخاصة أو تقييدها ، وإن كانت غير ناجحة إلى حد كبير ، فإنها تؤدي عادة إلى إساءة توزيع الموارد القومية وتسبب في انخفاض الكفاءة بصورة مكلفة .

وكل الحكومات تتدخل في الأسواق الزراعية إلى حد ما ، ويكون لذلك ما يبرره عندما تكون المشاركة الحكومية ضرورية لأسباب تتعلق بالعدالة الاجتماعية واستقرار السوق . والنقطة الهامة التي يجب تدارسها عند تحويل مجالس التسويق إلى القطاع الخاص هي تحديد نطاق الدور الذي تشترك به الوكالات العامة . إن برامج استقرار الأسعار وتكوين عززون سلع هي مسئولية عامة حقًا ، إلا أن الاشتراك في عمليات الاتجار مباشرة ينبغي أن يترك للمصالح الخاصة . والسؤال الآن هو ، كيف يتسنى بلوغ هذه الغاية ؟ إن الخيارات تشمل مايلي :

- تقديم مساعدات مالية متكررة من وكالات المونة لمساندة جهود الحكومة في تنشيط القطاع الخاص . ومن المهم بصفة خاصة تقديم أموال للمساعدة في منح أسعار أعلى للمنتج وتعويض المستهلكين عن خفض الدعم .
- إسهام مالى أولى من مصادر أجنبية وفقًا لجدول مواعيد من الحكومة المضيئة ، لاحداث توازن بين أسعار المنتج وتكاليف المستهلك عن طريق التقليل تدريجيًا من تدخل الحكومة ، و...
- إصدار بطاقات للمستهلكين (طوايع للأغذية) بحيث تستطيع الحكومة أن تحصل على نفس النتيجة التي نبتغيها من تحديد الأسعار ، وذلك بتكاليف أقل كثيرًا بالنسبة لها وللإقتصاد . فإذا



أرادت الحكومة أسعاراً منخفضة للمستهلكين وأصررت على تحديددها ، فإن بطاقات المستهلكين سوف تسمح باستمرار مرونة التغير في أسعار المنتج . وبالتالي سوف تتغير قيمة البطاقات المصدرة ، كنتيجة طبيعية للفرق بين أسعار السوق ، والأسعار الجبرية المحددة (إلا إذا تجاوزت الأسعار الأخيرة الأسعار الأولى) . ومن الممكن بهذه الصورة إنهاء تقديم هذه المعونة للمستهلك بصورة تدريجية بدون إلغاء حوافز الإنتاج ، وفقاً لجدول مواعيد ثابت و/أو زيادات في الإنتاج . ويعتبر احتمال تقديم مساعدات مالية من وكالات المعونة احتمالاً ضئيلاً ، حيث انه يتضمن اعتبارات غير جذابة لهذه الوكالات تتمثل في احتمال نشوء التزامات طويلة الأجل ، بدون وجود وسيلة مؤثرة لإغراء الحكومة على تغيير سياساتها . والبديل الثاني وهو تقديم معونات مالية مشروطة ومحدودة يعتبر أكثر احتمالاً للقبول . والواقع أن هذا هو بالضبط النموذج الذي تتبعه جماعات المتبرعين التي تساعد دولة مالى على تحويل (أوبام) إلى القطاع الخاص ، ويبدو إنه من الممكن تطبيقه بالنسبة لمجالس تسويق مختلفة في العديد من الدول .

#### عصاة :

تتعلق الحليارات التي أوضحناها هنا بالعوامل الاقتصادية الكلية التي تظهر من خلفية نظرية معينة . ويواصل الكثير من الدول الأقل تقدماً العمل وفق النظرية القديمة التي تعتمد على التصنيع من أجل التنمية ، مفضلة القطاع الصناعي على الزراعي . ويعني ذلك اعتصار القطاع الزراعي للحصول على «فاصل» العمالة ، ولنقل المدخرات منه إلى قطاع الصناعة الذي تعتبرها أكثر إنتاجاً وتحريكاً للتنمية ، وذلك بابقاء الأسعار الزراعية منخفضة ، ووضع تعريفات جمركية على الواردات تحمي الصناعة ولا تناسب الزراعة . وما زالت سياسات استبدال الواردات سائدة في الكثير من الدول الأقل تقدماً ، باعتبارها جزءاً من هذه النظرية للتنمية ، ولها آثار ضارة على كل المدخلات الزراعية وأسواق المنتجات . ومن بين هذه الآثار المبالغة في تقييم العملات المحلية ، وهو ما يصبح عادة سياسة الإحلال محل الواردات ، ويؤدي ذلك إلى أن تصبح الصادرات الزراعية أقل قدرة على المنافسة . والرقابة على النقد الأجنبي يجعل شراء المدخلات الزراعية المستوردة أكثر صعوبة ، في حين أن تلك المصنوعة محلياً تكون أغلى ثمتاً ، كما إنها تسمح للدولة بتخصيص العملات الصعبة النادرة للقطاعات الصناعية التي تحيز لها .

أما السياسات المستندة إلى تشجيع زيادة العرض من السلع والتي تستخدم لزيادة الحوافز للإنتاج الفردي فلا بد من أن نتوقع أن تختلف نتائجها باختلاف التركيبة التنظيمية القائمة : فهي إيجابية حيث يوجد استقرار لحقوق الملكية والعقود الفردية ، وغير إيجابية حيث تكون هذه الحقوق هزيلة ضعيفة . وقد يكون إلغاء التدخل الحكومي في الزراعة شرطاً ضرورياً لزيادة القدرة الانتاجية والانتاج ، ولكنه

يكفى أيضاً لتحقيق هذه النتائج في اقتصاد يعيش في مستوى فوق الكفاف حتى دون تدخل الحكومة في سوق الأراضي لتحقيق الإصلاح . فحتى في ظل نظم الانتاج الجماعي كانت أفريقيا تعاني من نوبات الجفاف ولكن بلا مجاعات ، إلى أن حدثت التدخلات في الزراعة من حكومات الاستقلال الجديدة . وإنهاء هذا التدخل الحكومي هو أمر ضروري لتجنب وقوع مجاعات على نطاق واسع . أما إذا أريد المزيد - أى تحقيق إنتاج زراعى فوق حد الكفاف بحيث يكون مؤيداً لمعدل النمو الاقتصادى في مجتمع نام - فإن الأساس التنظيمى للانتاج يجب معالجته أيضاً . وفي ايجاز فإن السياسات التى تريد الحوافز للإنتاج تكون منطقية بالنسبة للفرد ، ولكنها لا يحتمل أن تحقق تأثيراتها المطلوبة إذا لم تكن هناك ملكية فردية . فإن الحوافز للأفراد يجب أن تعود بفوائد عليهم مما يتطلب ملكية فردية .

إن التغييرات الايجابية في السياسات الحكومية الرديئة التى كثيراً ما نشاهدها ، تكون أكثر احتمالاً للحدوث حيث تكون مصحوبة بنجاحات حكومية في إقرار وتوسيع حقوق الملكية الخاصة . وحيث يتحقق ذلك ، سوف يظهر أفراد يشمون باجراء باقى التغييرات اللازمة ، ويتكون جمهور سياسى مؤيد للتغيير .

الأستاذ المساعد للاقتصاد بجامعة نيويورك

## نحويل القطاعات المالية للقطاع الخاص

إن الدرجة التي يؤدي بها أى قطاع مالى فى اقتصاد حديث وظائقه كما ينبغي ، تحدد إلى حد كبير درجة نجاح الاقتصاد فى النمو الحقيقى لم توسط نصيب الفرد من الدخل على المدى الطويل . فالنظام المالى يلعب دورين رئيسيين . فهو أولاً يحدد توزيع الدخل من الحاضر والمستقبل ( الاستهلاك اليوم مقابل مزيد من الاستهلاك غدا ، عن طريق المدخرات ، والاستثمارات ، وتكوين رؤوس الأموال ) وتوزيع اموال الاستثمارات بين مشروعات مختلفة متنافسة . أما دوره الثانى فهو إدارة نظام المدفوعات فى الاقتصاد . ولقد سارت التنمية المالية - أى ظهور مؤسسات متطورة وفعالة لتنسيق المدفوعات وقرارات الاستثمار - جنباً إلى جنب مع النمو الاقتصادى الحقيقى لم توسط نصيب الفرد من الدخل ، طوال التاريخ الاقتصادى .

وقام وتطور هذه المؤسسات الوسيطة بشجع النمو ، لأنه يحسن التنسيق بين المدخرين المحتملين والمستثمرين ، قومياً ودولياً . وهو بهذا يزيد حجم التدفقات من المدخرات إلى تكوين رؤوس الأموال ، كما أنه فى نفس الوقت وبفلس القدر من الأهمية ، يحسن من فعالية عملية توزيع الموارد والى توزيع بموجبها الأموال الممكن استثمارها بين المشروعات ، مما يزيد من مردود عملية التكوين الرأسمالى العائد من أى حجم معين من ائفاق الأموال وتطوير أساليب للدفع ، والى تبدأ باضفاء الطابع النقدى على الاقتصاد ، ويتيح التنسيق بين المنتجين المتخصصين والمشتريين المحتملين ، ويوسع الامكانيات لتقسيم العمل .

وتشير الأدلة التاريخية إلى أن المؤسسات المالية تنمو بقوة وفعالية أكثر عندما تترك للقطاع الخاص لأن مرونة القطاع الخاص تشجع بصفة أساسية على قيام التخصص الفعال بين تشكيلات متنوعة من المؤسسات . ويوجه دافع الربح المنظمين المالىين إلى المجالات التخصصية التى تكفل خبرتهم الشخصية فيها أكبر قدر من الفعالية فى تنمية الأموال القابلة للاستثمار وفى تقييم المشروعات الاستثمارية باقتراض الأموال ، أو فى الجمع بين هذين النشاطين . ولقد حدث التطور التاريخى

للمؤسسات الأسواق المالية المتخصصة في دول العالم المتقدمة اقتصاديا في بيئة توجهها السوق إلى حد كبير. وهذه المؤسسات تشمل أسواق الأسهم والسندات ، وبيوت السمسرة ، وصناديق الاستثمار ، وبنوك الاستثمار ، والبنوك التجارية . ولا يعني هذا ان الدول النامية اليوم تحتاج بالضرورة مجموعة كاملة من هذه المؤسسات مطابقة لتلك الموجودة في الدول المتقدمة أو حتى تشكل هدفا لها مستقبلا . إن التكنولوجيات المالية المختلفة تناسب ثقافات مختلفة ، ومراحل نمو وعصور مختلفة من التاريخ . والمسألة المهمة إذن لا تتمثل في محاكاة النتائج التي أفرزها التطور في مكان آخر ، وإنما في أهمية وجود الأطار اللازم للعملية : فاطر السوق الخاصة يسمح للنظام المالي بتكييف نفسه بصورة أفضل على مر الزمن بما يتفق والرغبات المتطورة لمجتمع نام .

إن الفوائد الاجتماعية الرئيسية لنظام السوق في مجال الوسطاء الماليين خاصة بالمقارنة بنظام بلاسوق يتكون من مشروعات تديرها الدولة أو تسيطر عليها الدولة ، تأتي من اعتمادها على مؤشرات أسعار السوق وعلى دافع الربح ، بدلا من معيار بيروقراطي تعسفي ، لجذب حجم مناسب من المدخرات ، ولتخصيص القدر المحدود من المدخرات المتجمعة لأكثر استخداماته إنتاجية . وتستطيع توسعات السوق اجتذاب حجم مناسب من المدخرات بإيجاد أسعار فائدة تدفع للمدخرين بحيث تعكس بدقة التوازن بين الاحتياجات المتصورة في الحاضر والمستقبل للمجتمع . إن سعر الفائدة هي مكافأة تدفع مقابل التخلي عن دخل حالي لصالح دخل مستقبلي .

وفي الدول النامية ، حيث المطالب المالية ملحة نسبيا ، ورؤوس الأموال قليلة نسبيا ( تجميع الموارد لإنتاج دخل مستقبلي ) فإن أسعار الفائدة الحقيقية المرتفعة سوف تسود السوق بطبيعة الحال . وسوف تقع هذه الأسعار الجذابة أولئك الذين يعملون للحصول على دخل في المدن والريف ، بتقديم اضافات كافية لجمع رؤوس الأموال في الاقتصاد . ولا داعي لأى إكراه أو استيلاء على الدخل ( من القطاع الزراعي لتنفيذ القطاع الصناعي مثلا ) ، وهو أمر غير مرغوب فيه إذا كانت عملية النمو تقوم على احترام أفضليات الجمهور .

ولسوء الحظ أن المؤسسات المالية المملوكة للدولة في الدول النامية اظهرت ميلا نحو تجاهل حقيقة أن رؤوس الأموال نادرة ومن ثم لجأت إلى خفض أسعار الفائدة إلى مستوى يقل عما تقتضيه السوق .. وينشأ عن ذلك بطبيعة الحال نقص في الأموال الممكن إقراضها لأن المدخرات المحتملة تتراجع ، بينما يتضخم الطلب لتمويل مشروعات استثمارية بهذا السعر المنخفض بصورة مصطنعة - وخاصة المشروعات طويلة الأجل التي تحتاج إلى رؤوس أموال كبيرة ويتعين عندئذ توزيع الائتمان الرسمي بواسطة جهاز ما غير الأسعار . وتتبقى سوق غير رسمية للأموال خارج القطاع المصرفي ، غير ان الوسطاء في هذه السوق غير المرخص بها لا يمكنهم ان يقدموا لأصحاب المدخرات الكثير من الأمان ومن ثم فإن على طالبى القروض أن يدفعوا أسعار فائدة أعلى حتى يستطيع الوسيط توفير

الأغراء الضرورى لاجتذاب المدخرات فى مواجهة خطر عدم السداد . ونتيجة لذلك فإن فرض سعر فائدة رسمى مخفض بطريقة مصطنعة يحلّ الائتان أعلى بالنسبة للجميع عدا قلة من المقرضين ، وذلك عكس هدفه المزعوم .

ويقوم دافع الربح (الذى توجهه الأسعار) فى الأسواق الخاصة بمعاينة فعالة للأداء دون المستوى فى توزيع الأموال التى يمكن إقراضها . ويبدأ هذا الدافع بأصحاب المدخرات من الأفراد الذين يبحثون عن أعلى عائد (مع مراعاة المخاطرة) ، حيث يحولون أموالهم من أصحاب البنوك الذين يقدمون قروضا كثيرة إلى مقرضين غير جديرين بالاقتراس ، أو إلى مشروعات ذات عائد منخفض - والذين لا يمكنهم بالتالى دفع فائدة كثيرة - إلى بنوك تقدم عائدا أعلى على الودائع . وهكذا يجد أصحاب البنوك أنه من الضرورى . الا يوافقوا إلا على القروض التى تعطى أفضل مؤشرات لإمكان حصولها على أرباح حقيقية (كما أنهم عرضة أيضا لضغوط فى هذا الاتجاه بمارسها حملة اسهمهم) . ان السعى وراء الربحية يؤدى إلى توجيه القروض نحو المشروعات التى لديها أعلى إمكانية للأضافة إلى مجموع الثروة مقدمة بأسعار السوق (وإن لم يكن ذلك جزءا من حساب أصحاب المصارف) . كما أنه يؤدى أيضا إلى وضع مسئولية إدارة الموارد فى يد أكثر المنظمين تبشيرا بالنجاح فى البلاد .

وإذا كانت البنوك والمنظمون كلاهما موجّهين بأسعار السوق بدون تدخل ، فإن المشروعات الاستثمارية المختارة ستكون ملائمة لاحتياجات البلاد ، والموارد التى وهبتها إياها الطبيعة ، كما تنعكس فى الأسعار النسبية للمتجات والعمل والمعدات الرأسمالية والمواد الخام . ومن سوء الحظ ان دولا نامية عديدة تتدخل بصورة روتينية فى أسعار السلع الاستهلاكية - عن طريق مجالس التسويق مثلا - كذلك فى أسعار العمل والسلع الإنتاجية . واستمرار سياسات التسعير بدون أسواق فى هذه المجالات سوف يقيد بصورة شديدة فوائده التحرر المالى .

وعلى العكس من ذلك ، فإن إزالة تشوهات الأسعار سيكون اجراء مكملا لعمليات تحويل الملكية العامة للقطاع المالى للقطاع الخاص ، والمؤسسات المالية للقطاع الحكومى التى تحولها الضرائب ، لا تظل مثل البنوك الخاصة مسئولة دائما عن سوء توزيع الموارد ، إذ قد تستمر فى تبديد رؤوس أموال اجتماعية تادرة على قروض قليلة الفائدة أو بلا عائدات على الإطلاق ، ومع ذلك فإنها لاتعاقب بأى خفض فى كميات الأموال التى تعطى لها . ففى بنجلاديش على سبيل المثال . كان معدل سداد القروض المقدمة من بنوك التنمية الحكومية هو ١٤٪ فقط . مع عدم فرض عقوبة أو فرض عقوبة ضئيلة على المقرضين الذين لايسددون قروضهم . ومثل هذه البنوك إنما تقدم فى الواقع منحا مباشرة وليست قروضا . وهى تبدد أموالا تادرة والموارد الحقيقية التى تشتري بها ، على مشروعات لا يوجد أى دليل على قدرتها على تحقيق الربح . ولما كان الحاصلون

على هذه القروض يستطيعون مع ذلك تحقيق ربح شخصي ، فإن الموارد القليلة تبدد أيضا في جهود جماعات الضغط للحصول على هدف القروض المجانية . وعندما لا يكون الربح الاقتصادي معيارا ، تكون هناك فرص كثيرة للمحاباة في توجيه القروض إلى أفراد ومؤسسات ( وخاصة المشروعات المملوكة للدولة ) وصناعات ومناطق ذات صلات سياسية جيدة ، كما توجد نفس الفرصة في سوق الأثمان ذات الحصص المحدودة ، حيث تمنح البنوك الحكومية قروضا بمقتضى اسعار الفائدة منخفضة عن السوق . ولا تعتبر الصورة الكئيبة لمحاباة الحكومة والضغط للحصول على القروض ، بطبيعة الحال ، أمرا غير مألوف لدافعي الضرائب في الدول المتقدمة أيضا .

وهناك فائدة اجتماعية ثالثة للوسطاء الماليين الخاصين ، وهي انهم يعملون بتكاليف منخفضة بسبب اهتمامهم بأرباحهم الخاصة . فالبنوك الحكومية تتحمل بصفة عامة بتكاليف غير مباشرة مرتفعة ، بسبب زيادة العمالة والطابع البيروقراطي ، بالإضافة إلى التكاليف الضخمة لشطب القروض الرديئة . وفي بعض الأحيان تؤدي المعدلات المنخفضة للسداد إلى محاولة مقابلة ذلك بالمبالغة في مراقبة المقترضين . ويقدر تقرير للبنك الدولي عن اندونيسيا ان تكاليف توسط بنوكها الحكومية تستهلك من ٧ إلى ٨ نقاط من أسعار الفوائد التي تحصل عليها . ويعتبر مثل هذا الهامش الكبير بين أسعار الفائدة على القروض وأسعار الفوائد التي تدفع لأصحاب مدخرات عقبة ضارة أخرى للوسطاء الحكوميين وفترات التأخير الطويلة في الخدمة تعدينا آخر يرتبط بالبنوك التي تديرها الدولة : فقرارات القروض تستغرق في المتوسط ١٢ شهرا في بنجلاديش ، بينما تتطلب البنوك التي تملكها حكومة الهند خمسة أسابيع لتحويل الشيكات بين بومباي وكلكتا .

### شروط :

إن تحويل القطاع المالي إلى القطاع الخاص يستلزم في المقام الأول تحويل أصول البنوك المملوكة للحكومة إلى القطاع الخاص . وسيطر النظام المصرفي في الدول النامية على القطاع المالي عادة ، وهو في الكثير من الأحوال بشكل ضالا السوق الرسمية الوحيدة للوسطاء الماليين ( إذ أن أسواق الأوراق المالية تكون عادة ذات مجالات وأهمية أقل ) . ولكي ينمو أى نظام خاص للبنوك ويستخدم أصوله بصورة جيدة ، فإن الشروط التالية هامة :

### قانون للمقود قابل للتطبيق :

يجب ان يكون مقرض الأموال قادرين على تحصيل المدفوعات المتعاقد عليها من المقترضين . ويجب أن يعرف المقترضون ان فشل مشروع ما لايعنى خسارة الأموال المقرضة فحسب ، بل

الضمانات المتعهد بها ، مثل الأسهم العادية التي كانت في حيازتهم سابقا ، ويجب ألا تمنع الحكومة تصفية المؤسسات العاجزة عن السداد .

### التحرر من قيود أسعار الفائدة :

إن حرية البنوك في تحديد سعر الفائدة على القروض أمر هام للغاية لضمان كفاءة توظيف العرض المحدود من الأموال الممكن اقراضها . وهاكل أسعار الفائدة المقددة التي تفرض بطريقة تحكيمية عشرات من أسعار الفائدة المختلفة لطبقات مختلفة من المقرضين ، أمر مكروه بصفة خاصة . فالحكومة اليونانية مثلا تضع سعا على القروض الممنوحة للأعمال الصغيرة والقروض الزراعية ، وسعرا آخر لمشروعات الاستثمار طويلة الأجل ، وثالث لرؤوس الأموال العاملة ، وسعر آخر لرهونات المنازل . وهذه الهياكل لاسعار الفائدة ، إذا كانت حقا ملزمة فانها لن تحد من الوساطة المالية بصفة عامة فحسب ، بل أنها سوف تؤدي إلى انحراف التوزيع ، بعدم تقديم أموال للقطاعات الخدية الأكثر إنتاجية من غيرها ، ومن ناحية أخرى فإن حرية تحديد أسعار فائدة على ودائع البنوك تعتبر أمراً حاسماً لاجراج مدخرات غير الأغنياء من دائرة الاكتناز بل وربما بعض مدخرات الصفوة من الأغنياء باعادتها من الخارج إلى النظام المالي المحلي .

### الدخول الحر إلى العمل المصرفي :

إن تحويل نظام مصرفي شديد التركيز من الحكومة إلى الملكية الخاصة قد يؤدي ببساطة إلى أن يحل محل الاحتكار الحكومي احتكار خاص اسمياً إلا إذا سمح بدخول عناصر جديدة . والدخول الحر أمر حيوي وهو في البنوك ( حيث يكون احتكار السوق أمراً مستحيلا عمليا ) كاف بصورة عامة لكي يسود نظام الأسعار التنافسية والشروط الضرورية الأخرى - ولا يمكن اكتشاف النطاق الأمثل للمؤسسات المصرفية والأفراد الأنسب لادارتها إلا في تلك الظروف .

وفضلا عن ذلك ، فإنه مع فتح باب الدخول ، فإن المنح المنظمين في القطاع المالي غير الرسمي لاقتصاد نام - مقرضو الأموال ، وسماسرة الرهونات ، واصحاب المتاجر ، والوسطاء - ستكون لديهم الفرصة لتطوير وتوسيع ممارساتهم التقليدية في التسليف داخل هياكل مصرفية بالصورة الرسمية التي يجدونها مناسبة . وبذلك يمكن . الحصول على أكثر الاستخدامات فعالية لمعلوماتهم الفريدة عن المقرضين المحليين وأحوالهم . ومن الممكن جعل الانتقال من التمويل التقليدي إلى التمويل الحديث سلسا للغاية إذا كان المقرضون التقليديون احرارا في فتح بنوك رسمية والمؤسسات المحلية التي ستطور بهذه الطريقة سوف يبدو أن لديها أفضل الفرص لتعبئة المدخرات المحلية بطريقة اقتصادية ، وتوجيهها إلى صغار المنظمين في الريف والمدينة الذين لايتاح لهم في كثير من الدول الوصول إلى

موارد تمويل منظمة . والدخول المفتوح للبنوك الأجنبية يعتبر أمراً مرغوباً أيضاً كمنصر للتحرر المالى ، وإن كانت هذه مسألة مستقلة عن موضوع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص .

### الغاء القيود على محفظة الأوراق المالية للبنوك :

إن الاجراءات السياسية التالية توجد بكثرة وهى لأسباب واضحة غير مناسبة لنظام مصرفى خاص ناجح :

١ - اجبار البنوك على الاحتفاظ بكميات محددة من السندات الحكومية ، أو كميات كبيرة من الودائع لدى البنك المركزى .

٢ - المطالبة بتكرس نسب معينة من أصول البنوك للاستثمارات المحلية ، أو لطبقات محددة من المقرضين .

٣ - مطالبة المقرضين من البنوك باتباع معايير مالية تحكّية . ان تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى ظل تنظييات جامدة مثل هذه ، أو فى ظروف من التوجيه الرسمى غير المقنن وفقاً لخطوط مماثلة ، هو عملية فاشلة إلى حد كبير .

### أنواع المؤسسات :

إن تحويل ملكية البنوك إلى القطاع الخاص يَحتمل أن يشمل على عدة أنواع من المؤسسات . واختلاف أنواعها قد يتطلب استراتيجيات مختلفة لتحويل الملكية للقطاع الخاص ، وسوف نركز هنا على مجموعتين واسمتين :

إن بنوك التنمية والاستثمار الحكومية ، قد يتعذر بيع جميع اسهمها لمستثمرين خاصين ، إذ يَحتمل إن يكون صافى قيمتها سالباً . واعادة تمويل بنوك التنمية المفلسة سوف يصب الميزد من أموال دافعى الضرائب فى البالوعة . ومن الممكن تحويل محفظة هذه المؤسسات للقطاع الخاص ببيع أصولها فى أسواق فرعية ، أو بالزاد ، إذا ما كانت فى صورة يمكن طرحها فى السوق ، مثل السندات والأسهم . كما ان القروض الطويلة الأجل للمشروعات الحكومية ، والتى قد تكون هى ذاتها فى الطريق إلى البيع ، يمكن تحويلها إلى سندات يمكن تسويقها . أما القروض قصيرة الأجل ، إن وجدت فإنه يمكن الاحتفاظ بها حتى يحين موعد سدادها ، وعندئذ يستطيع المقرضون الجديرون بالاثبات اعادة التمويل بقروض من بنوك خاصة . وقد بدأت كوستاريكا عملية تصفية محفظة بنك التنمية الرسمى المتعثر . والمحفظة الأساسية لبنوك والتنمية تكون بصفة عامة غير معقدة ، فهذه البنوك بحكم وضعها لاتقوم بأى عمل مصرفى استهلاكى ومن ثم فإن إيجاد ملاك جدد لهذه المحفظة لاتكون فيه صعوبة كبرى . وليس المقصود من هذه التوصية بتصفية بنوك التنمية الرسمية



والإبقاء بأن بنوك التنمية الخاصة مستحيلة أو غير مرغوب فيها ، فهناك امثلة على عكس ذلك . ولكن من الأفضل ان تبدأ بنوك التنمية الخاصة من جديد بدلا من محاولة تحويل مؤسسات عامة اعتادت على عمليات نقل دم مستمرة من حصيلة الضرائب ، وتتميز ذات أسلوب متهاون في التعامل أكثر منها مقرضة حازمة للنقود .

اما البنوك الاستهلاكية والتجارية المملوكة للحكومة ، فاحتمال عدم تمركزها المالى يعد احتمالا أكبر ، ومن ثم فإنها مرشحة لتحويلها للقطاع الخاص عن طريق إقامة مزاد مفتوح على أسهمها . وقد ألغت بنجلاديش تأميم اثنين من بنوكها التجارية ببيع أسهمها للجمهور وجاوزت الاكتتابات في الحالتين قيمة الأسهم المطروحة ويدهى أن يسبق مثل هذا البيع قيام محاسب مستقل بإعداد تقييم للأصول المدرجة في ميزانية البنك . وإحدى العقبات في التطبيق المباشر لهذه الوسيلة . تبرز عندما يكون حجم البنك المملوك للدولة أكبر كثيرا مما يتناسب مع إدارته بطريقة اقتصادية في السوق التى يستهدفها ( فالبنك الأهلى اليونانى مثلا يحفظ وحده بحوالى ٦٠٪ من ودائع البنوك الوطنية ، وهو ما يعادل ٩ مرات تقريبا للمبلغ الذى يحفظ به أكبر بنك خاص منافس له ) . ولا يتسنى بطريقة الحال معرفة الحجم « الأمثل » للمشروع الجديد مسبقا بشكل مؤكد ، ولكن سوف يكون من المعقول ان يحدد لأى بنك يحول حديثا للقطاع الخاص نصيب مبدئى من السوق بنسبة ٢٥٪ أو أقل ، بحيث تحتل أربعة بنوك على الأقل السوق الجديدة في البداية . ولاداعى بعد ذلك لتشيط عمليات الدمج والاندماج التى قد تحدث في وقت لاحق ، والتى قد تكون ضرورية للاستفادة من اقتصاديات أوسع نطاقا . وعندما يكون الدخول حرا ، تصبح المخاوف من سيطرة الاحتكار بلا أساس . وسيكون من الضروري اجراء تقسيم جيد التخطيط للأصول المالية والمادية معا عندما يكون هناك بنك كبير مملوك للدولة يزمع تقسيمه إلى اثنين أو أكثر من المتنافسين المستقلين المحتملين .

### خطوات اضافية :

يعد تحويل البنوك التجارية والاستهلاكية المحولة قبول الودائع الجارية خطوة هامة فعلا نحو تحويل جهاز المدفوعات للقطاع الخاص . غير ان هناك مبررا لاتخاذ خطوتين اثنتين على الأقل ، ولأسبابا بالنسبة للدول النامية ..

والخطوة الاضافية الأولى هى تحويل سوق المدفوعات الدولى إلى القطاع الخاص ، أو بعبارة أخرى سوق النقد الأجنبى ، ويتطلب هذا الاجراء إلغاء النظام الشائع ، والذى بمقتضاه يحدد البنك المركزى سعرا رسميا لتحويل العملة المحلية إلى العملات الدولية مع امتناعه عن التقيد به ، واتباعه بدلا من ذلك سياسة نقدية مستقلة . ويبالغ البنك المركزى في زيادة الإصدار من العملة

المحلية ، ثم يرفض ، أو يجد نفسه غير قادر على الوفاء بكل طلبات تغيير العملة المحلية إلى عملات أجنبية ، وبهذه الاستراتيجية ، وبالإضافة إلى قيود الائتمان ، يصبح البنك المركزى فى مركز احتكارى فى سوق مقيدة للتد الأجنبي .

وهناك بديل هو سعر صرف عائم حر ، ولكن هذا الخيار بالنسبة لأغلب الاقتصاديات النامية يصبح غير ممكن بسبب صغرها ، وإنتاجها التخصصى ، وما يترتب على ذلك من اعتماد على التجارة الدولية والمبادلات عبر الحدود . والبديل الآخر الأكثر إمكانا هو الارتباط النقدى مع شريك أو شركاء تجاريين أكبر . وبهذا الترتيب ، الذى تطبقه ليبيريا وبنا بدقة تكون الوحدة النقدية المستخدمة فى الداخل هى واحدة من وحدات العملات التى يجرى التعامل فيها دوليا على نطاق واسع وإن كانت تحمل اسما عليا آخر . والقوائد مباشرة : إن عداطرة سعر الصرف تزال كلية بالنسبة للمؤسسات المحلية والأجنبية التى تتعامل داخل المنطقة النقدية الموحدة كما أن القروض واستثمارات البنوك والشركات التى تتخطى الحدود الوطنية لا تمرقلها قيود النقد الفعلية أو التى يئش وجودها ، أو تقييد الائتمان بنظام الحصص . وبمقتضى التوحيد النقدى الكامل والتحرر المالى ، تستطيع البنوك المحلية استخدام العملات الأجنبية مباشرة باعتبارها احتياطات ، وقبول الودائع ، ومنح القروض بهذه العملة . وثمن التوحيد النقدى هو التضحية بفرص إيجاد سياسة نقدية وطنية مستقلة ، وهى ليست خسارة كبيرة ، بل هى على الأرجح كسب جوهرى لمواطنى أغلب الدول النامية التى أدت سياساتها النقدية إلى معدلات مرتفعة للتضخم ، والتى لم يكن لها أثر فعال أو ملحوظ فى مواجهة الدورات التجارية .

وتتكون الخطوة الثانية الموصى بها لتحويل المدفوعات إلى القطاع الخاص من السماح للبنوك الداخلية الخاصة باصدار عملات يمكن استرداد قيمتها . ويمكن أن يتخذ الاسترداد صورة قبولها كودائع لدى البنك المركزى ، أو إذا حدث ذلك فى إطار منطقة نقدية موحدة ، فإنها تكون قابلة للاستبدال بأصول مقبولة على نطاق واسع مقومة بالعملة الدولية التى يجرى التعامل فيها (كما لو كانت أجزاء فعلية من العملة الأجنبية ) وفى الحالة الأخيرة لا يكون للبنك المركزى المحلى أى دور يقوم به باعتباره مصدرا للدينون . ومن الممكن أن تقوم غرفة مقاصة خاصة بإدارة نظام للمقاصة بين البنوك . كما هو الحال فى كندا ودول كثيرة متقدمة أخرى . وقد أثبتت مثل هذه الأنظمة نجاحها فى تعزيز نمو وتصنيع سكوتلندا ، والولايات المتحدة وكندا ، ودول غربية أخرى فى القرن الأخير ، قبل أن تطرح جانبا بواسطة احتكار البنك المركزى لاصدار العملة . والميزة الرئيسية لنظام إصدار العملة بواسطة البنوك الخاصة فى الاقتصاد النامى ، هى أنها تطلق دافع الربح للعمل فى دعم تحويل التعامل المحلى إلى صورة نقدية ، الأمر الذى لم يتحقق بعد فى مناطق نامية عديدة . والتنافس على الأرباح من اصدار العملة يؤدى بالبنوك إلى فتح وكالات فرعية فى مناطق نائية نسييا ، وإلى

تقديم خدمات للعملاء الموجودين والمحتملين ، وبذلك تشجع استخدام النقود بدلا من المقايضة .

### عقبات أمام تحويل القطاع المالى للقطاع الخاص :

من الممكن تقسيم العقبات المحتملة أمام سياسة تحويل مؤسسات مالية مملوكة للدولة للقطاع الخاص إلى نوعين : المصالح والمعتقدات فالمصالح تثير معارضة من أشخاص ووكالات تخشى ضياع السلطة أو التدخل الذى تحصل عليه من هذه السياسة ، كما أن المعتقدات سواء كانت خاطئة أم لا ، تجعل الأشخاص والمؤسسات غير المعنية بشكل مباشر يؤيدون بقاء الوضع الراهن للملكية الدولة . وأكثر الخسائر فى الإيرادات وضوحاً نتيجة لتحويل القطاع المالى للقطاع الخاص هى خسارة الحكومة المركزية لإيراداتها من إصدار العملات ، أى من طبع نقود جديدة وفاقها فى التداول . وحيث تحول عملية إصدار العملات واحتياطيات البنوك إلى القطاع الخاص ، ومن ثم إبعاد البنك المركزى عن إصدار النقود ، تكون الخسارة الناشئة عن إلغاء الإيرادات من إصدار العملات خسارة مباشرة . ولكن حتى فى حالة انتاج سياسة أكثر تواضعا تقتصر على تحويل البنوك التجارية للقطاع الخاص ، فإن من شأن نجاح هذه البنوك التجارية بعد تحويلها للقطاع الخاص فى زيادة حجم التعامل بالشيكات كبديل أكثر جاذبية من التعامل بالعملات ، ان تقلل الطلب الفعلى على العملات أى على حجم وقيمة جانب الخصوم فى موازنة البنك المركزى ، ومن ثم تقل بصورة غير مباشرة التدخل الحقيقى من إصدار العملة من أى مستوى معين لإصدار النقود . ولتغلب على هذه العقبة سيكون من الضرورى اقناع الحكومات بأن التوجه إلى خلق مصادر أخرى للإيراد هو أمر أفضل ، أو أنه ينبغى الاعلال من الإنفاق ، وربما كانت الأولى أكثر احتمالا ، وان كانت الأخيرة ممكنة .

ومن الممكن الدفاع بقوة عن فكرة ان المعدلات المرتفعة للتوسع النقدى هى فى الحقيقة اجراء ضار كوسيلة لإدارة الإيرادات فهى :

أولا : تثير خللا شديدا فى الاقتصاد المنظم ، إذ ان النشاط فى القنوات التى يجب عنها الضرائب عادة (كالواردات والصادرات والإنتاج والمبيعات ) تصبح معرضة للانكماش مما يخفض عائدات الضرائب ، ويتعرض الاقتصاد الوطنى للضغوط بحيث ينخفض إلى مادون مستوى حجم انتاجه الممكن بينما يتحول نصيب أكبر من النشاط الباقى إلى قنوات غير رسمية ( مثل المقايضة ) والى من الصعب الحصول على ضرائب عنها .

ثانيا : إنه مع المعدلات المرتفعة لتضخم الأسعار الذى يصحب التوسع النقدى السريع فإن الزيادة فى المتحصلات الاسمية للضرائب تميل إلى التخلف وراء الزيادات فى الأسعار ، بحيث ان متحصلات الضرائب ( المعدلة وفقا للتضخم ) تنكش . وقد تبين فى دول كثيرة فى أمريكا اللاتينية

ان هذا الانكماش كان كبيرا . وعندما تحاول أية حكومة تعويض نقص إيراداتها بزيادة التوسع النقدي بدرجة أكبر ، فإن الاقتصاد يتجه نحو الانهيار بسبب الارتفاع الشديد التضخم . والتدخل عن التمويل التضخمى بتحويل اصدار النقود إلى القطاع الخاص يعتبر طريقة موثوق بها لمنع الاقتصاد من الانحدار إلى هذا الطريق .

إن دخول وهبة مسئول بنوك التنمية والمؤسسات الأخرى التي تديرها الدولة ، سوف يهددها تحويل الملكية للقطاع الخاص بطريقة الحال . ومن الممكن ان يوضح لمثل هؤلاء المسئولين بأن فرصة إدارة بنوك خاصة تحقق مكافأة أكثر ربحا لهم . فإذا عارضوا ، فإن ذلك يكون بمثابة اعتراض ضمنى بأنهم ليسوا بارعين فعلا في تقييم ربحية المشروعات التي يقترحها المقترضون . ولكن القضية الحقيقية هي ان هؤلاء المسئولين يحتمل في الواقع ان يكونوا ماهرين في تكتيل جماهير من الناخبين المؤيدين لهم من المقترضين الذين يحصلون على معاملة خاصة . وقد يكون هؤلاء المؤيدون على درجة عالية من التنظيم ، وهم يعرفون لعبة انتزاع القروض من بنوك الدولة بشروط مميزة ، ولكنهم قد يخشون بقوة - وغالبا لأسباب جيدة - ان تكون البنوك الخاصة أقل مجاملة لهم . والأعداد الأكبر من المنظمين الخاصين وأعضاء الجمهور الذين سوف يستفيدون من السوق المفتوحة ، ومن زيادة عنصر المنافسة في سوق الاقتراض ، قد لا يستطيع أحد ان يتعرف عليهم بسهولة قبل التحويل للملكية الخاصة . وفي الدول التي حررت قطاعاتها المالية بنجاح ( مثل اندونيسيا وكوريا الجنوبية ) كان من الضروري تشكيل اتفاق في الرأي ذى قاعدة عريضة بأن التغيير سيكون مفيدا للجميع ، رغم ما يمكن ان يحدثه من ازعاج للقلة على المدى القصير .

والمعتقدات المماثلة لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، والتي يعتنقها أولئك الذين ليسوا مهتمين بالمسائل المالية ، هي في بعض الأحيان نتيجة نقص في تقدير فضائل لامركزية الأسواق أى فضائل أن يترك للأفراد اتخاذ قرارات بأنفسهم . وفي القطاع المالى يبدو ان الخوف الرئيسى هو أن البنوك الخاصة لن تختار تقديم الأنواع « السليمة » من القروض . ولكن البنوك الخاصة لديها كل حافز للبحث وتقديم القروض إلى المشروعات التي يبدو أنها مربحة - مشروعات تبشر باضافة إلى اجمالي الثروة - لأن هذه هي المشروعات التي تجمع موارد منخفضة القيمة نسبيا ونحوها إلى منتجات مرتفعة القيمة . ومن الصير رؤية موضع الخطأ في هذا المعيار .

وقد يقال إن البنوك في تقييمها لقدرة مشروعات استثمارية مختلفة على تحقيق الربح ، لا تدخل في حسابها الفوائد الاجتماعية للمشروعات ، ومن ثم فإن الحكومة لها دور تقوم به في تقديم قروض مدعمة إلى المجالات من الاقتصاد المستحقة لذلك والتي أهملها النظام المالى الخاص .. ولكن ماهى هذه الفوائد الاجتماعية المفترضة ؟ إن احد نصوص اقتصاديات التنمية المتعلقة بالقروض المدعمة للصناعات الثقيلة ، يقول « إن التنمية الصناعية هي الوسيلة التي تتوقع الحكومات نجاحها في خلق

فرص العمالة المرغوب فيها ، وفي إحراز التقدمات التكنولوجية لأكمال برامج التعليم المحلية ، وهي تتطابق بصفة عامة مع طموحات مشروعات التنمية . وفي بعض الدول النامية يتظر ان تجلب الزراعة مثل هذه الفوائد . وبعبارة أخرى فإن هذه الفوائد المقول بها تتمثل في الواقع في لوى الاقتصاد في اتجاه يفصله المخططون المركزيون أو ذوى القوة السياسية ، وليس في إنتاج فوائد يقدرها اعضاء الجمهور بصفة عامة . ان « فرص العمال المرغوب فيها » بالنسبة للبعض تأتى على حساب الفرص التى حرم منها الكثيرون في القطاعات التى تجاهلها التوزيع السياسى للقروض . وحتى إذا كانت هناك حجج صحيحة لدعم بعض المشروعات ( وأنتقاد حجة تقديم الدعم بغرض تحقيق الفوائد الاجتماعية أو تحقيق الوفورات الخارجية هو أمر يتجاوز نطاق هذه المناقشة ) فإن اختلاط اعتبارات الدعم بقرارات منح القروض على أسس فنية صحيحة في بنوك التنمية الحكومية هى وصفة لافساد عملية الاقراض حيث يشوبها اعتبارات للحصول على منح ، مع كل العواقب الضارة التى يمكن التنبؤ بها بسهولة .

وبالمثل فإن من المشكوك فيه جدا صحة القول بأن البنوك الخاصة ستقدم قروضا قليلة للغاية إلى المشروعات الصغيرة ، المرتفعة في مخاطرها ، أو التى تقع في مناطق معينة . فإذا كانت هذه المشروعات تبدو لبعض البنوك على الأقل مربحة وصالحة للاقراض ( ولابد وأن تبدو كذلك إذا ما أخذنا في الاعتبار سعر فائدة مع علاوة مخاطرة مناسبة ) فانه من الصعب رؤية لماذا تتعد كل البنوك عنها أما إذا لم تكن تبدو مربحة لأى بنك ، فإنه من الصعب فهم لماذا يكون من غير الصحيح إن تتجنبها البنوك . وليس هناك أى سبب واضح للاعتناء بأن أية مشروعات يكون لها الحق في الدعم مجرد أن حجمها صغير ، أو لأن مخاطرها مرتفعة ، أو بسبب موقعها .

وهناك قدر من الاعتراض المفهوم حيال تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص بيد به الأشخاص الذين يعتبرون أنها عملية لتسليم مشروعات تملكها الدولة إلى شركاء خاصين اسما ولكنهم شركاء فعلا للحكام الشموليين . ويضربون مثلا على ذلك الفلبين تحت حكم ماركوس ، والبرازيل . ونحن هنا لاندافع عن أية سياسة أو ليجارية من هذا النوع ولانتشمس الأعذار لها . فنحويل القطاع المالى إلى القطاع الخاص نقترحه كجزء من جدول أعمال متحرر حقيقى ، ولا مركزية ، ولفصل الشئون الاقتصادية عن السلطة السياسية .

## تحليل مقايضة ناجحة للديون

أيدت إدارة الرئيس الأمريكي ريجان عمليات مقايضة للديون كجزء من الخطة المعروفة باسم خطة بيكر وذلك بواسطة منظمات للإقراض مختلفة ومتعددة الجنسيات ، وبواسطة دارسين مستقلين للتحويل الدولي . ومقايضة الديون هي وسيلة لخفض الديون الخارجية وتنشيط تدفق رؤوس الأموال إلى الدول المدينة . ولما كان هذا التدفق لرؤوس الأموال الخارجية يستطيع - بين أشياء أخرى - ان يبيى مصدرا لتمويل المشروعات التي نقلت ملكيتها حديثا إلى القطاع الخاص ، فإن مقايضة الديون يمكن ان تقوم بدور هام في تشجيع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص في الدول التي تكون معدلات المدخرات الداخلية فيها منخفضة .

وتحدث مقايضات الديون في شكلين عامين : الأول ، وهو نوع معترف به على نطاق واسع يتضمن تحويل الدين الخارجى المقوم بعملة أجنبية إلى اسهم داخلية مقومة بعملة الدولة المحلية . ويتضمن النوع الثانى تحويل الدين الخارجى المقوم بعملة أجنبية إلى دين داخلى مقوم بعملة الدولة المحلية .

ورغم ان المناقشات قد أثارت تحمسا لمقايضات الديون ، فإن الدولة الوحيدة التي استطاعت استخدامها بطريقة جيدة هي شيلي . ومنذ أدخلت عملية المقايضات في عام ١٩٨٥ فإنها بلغت ما يعادل ١٠٪ تقريبا من ديون شيلي للبنوك التجارية الأجنبية . فلماذا نجح برنامج مقايضة الديون في شيلي في خفض ديون البلاد الخارجية ، ونشط تدفق رؤوس الأموال إلى شيلي ، كما نجح إلى حد ما في تمويل عمليات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص في تلك الدولة ؟.. إن هذا الفصل موجه للإجابة على هذين السؤالين :

### الأساس المنطقي للاستثمار الدولى :

هناك شرط ضرورى لنجاح أى برنامج لمقايضة الديون ، وهو امكان الحصول على فرص

جذابة للاستثمار في البلد الذى يضع برنامجا للمقايضة . فإذا لم تكن هناك احتمالات جذابة للاستثمار فلن تكون هناك طلبات لمقايضة الديون ، بغض النظر عن مدى جودة تخطيط البرنامج . غير ان فرص الاستثمار الجذابة لأشكال وحدها شرطا كافيا لنجاح برنامج المقايضة . وحتى إذا كانت هناك فرص جذابة للاستثمار ، فقد يجتار المستثمرون عدم استخدام المقايضات إذا كان برنامج المقايضات سبىء التخطيط . ويكون الاستثمار الدولى أكثر جاذبية عندما ييشر بفرص من أجل :

١ - تنوع محفظة السندات والأوراق المالية .

٢ - قيم جيدة .

٣ - عائدات جذابة .

ويحاول الذين ينفرون من المخاطرة تنوع أوراقهم المالية الاستثمارية حتى يمكن تقليل المخاطرة . ولا يبنى التنوع الحريص ان ينشر المرء الاستثمارات بلا تمييز . بل يجب ان يتقن المرء هذه الاستثمارات بحيث تكون جملة العائد على الأوراق المالية متمشية مع العائد في السوق بصفة عامة . ففي الولايات المتحدة مثلا ، يمكن ان يتم ذلك بحيازة ٣٠ نوعا من الأسهم تقريبا ، تكون عائداتها مختلفة وغير مرتبطة ببعضها البعض (أو غير متماثلة) ولكنها عندما تؤخذ معا يكون مجموع عائداتها مرتبط إلى حد كبير مع عائدات السوق . ويميل هذا النوع من التنوع إلى استبعاد المخاطر داخل السوق ، إذ تكون العائدات على الأوراق المالية والتجارية . موازيا لما في السوق بأسرها . وبينما يمكن تنوع المخاطر ، فإن الأوراق المالية سوف تظل متعرضة للمخاطر التى ترتبط بالسوق بصفة عامة . والوسيلة الوحيدة لتقليل مايسمى بمخاطر السوق - وهى المخاطر التى ترتبط بمحفظة أوراق المالية والتجارية متنوعة تنوعا جيدا ولكنها مستثمرة كلها في سوق واحدة - هى توسيع تعريف السوق ، بحيث يشمل اسواقا أخرى . وهذه الأسواق الأخرى - باعتبارها وسائل تنوع جديدة ، ينبغي ان تكون عائداتها غير مرتبطة (أو غير متماثلة) مع تلك التى في السوق الأصلية . وهنا تأتى الأسواق الدولية إلى « اللعبة » . فالبورصة في ستياجو عاصمة شيلي وهى « بولصادى فالوريس » تقدم لنا تنوعا ممتازا لمخاطر السوق ، لأن نمط عائداتها لا يرتبط اساسا بالعائدات التى تتولد في الولايات المتحدة . وعلى سبيل المثال فإنه وفقا للبيانات السنوية عن المدة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٦ كان معامل الارتباط بين الرقم القياسى للأسهم التى جرى التعامل فيها في بولصادى فالوريس ، والرقم القياسى لستاندارد آند بور الخاص بمجموعة نوع من الأسهم هو ٠٠.٥٩ . وأخذنا في الاعتبار هذه العلاقة بين عائدات سوق شيلي وتلك التى في الولايات المتحدة ، يستطيع المرء ، بتوسيع تعريف السوق ليشمل شيلي ، تقليل المخاطر المرتبطة باستثمارها كلها في الولايات المتحدة . وبعبارة أخرى ، ان زيادة درجة التنوع الذى أمكن كسبه بالاستثمار جزئيا في السندات والأوراق المالية في شيلي يسمح للمرء بكسب عائدات للوحدة من المخاطر أعلى مما يحصل عليه من الاقتصاد على

الاستثمار في سندات وأوراق مالية أمريكية فقط وإن كانت جيدة التنوع .  
وبالإضافة إلى ماتمتع به سوق شيلي من جاذبية من وجهة نظر التنوع الشامل ، فإنها تبيى  
أضاً فرصة لشراء الأسهم الجيدة القيمة . فثلا نجد ان متوسط النسبة بين السعر - وإيرادات  
الأسهم في بورصة شيلي يبلغ حوالى ٧ في حين ان نفس النسبة لأسهم ستاندارد آند بور الخمسائة  
هى حوالى ١٨ . وبالإضافة إلى ذلك فإن الأسهم في سوق شيلي تباع بأقل من قيمتها الاسمية .  
وكذلك تعد سوق شيلي جذابة أيضاً لأنها تبشر بمعدلات عالية من العائدات . وعلى سبيل المثال ،  
فإنه في الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٦ ارتفع الرقم القياسى لستاندارد آند بور ( عن خمسمائة سهم )  
من ١٠٠ إلى ٤٤٩ . وخلال نفس الفترة ارتفع الرقم القياسى لمورجان ستانلى لبورصات العالم من  
١٠٠ إلى ٥٦٧ ، في حين ان الرقم القياسى للأسهم التى جرى التعامل فيها في « بولصاى  
فالوريس » يستأجوزاد من ١٠٠ إلى ٢٠٦٠ خلال نفس الفترة ، وهو مايشكل واحداً من أفضل  
ماسجلته عائدات الأسهم في العالم .

ولا يوجد مؤشر عن الرخاء الاقتصادى لدولة ما أفضل من الثقة ( أو انعدامها ) التى يظهرها  
المستثمرون فيها متشكلة في كيف وإلى أين يوجهون أموالهم . ولعل فرار رؤوس الأموال هو أفضل  
بارومتر للجو العاصف في اقتصاد أية دولة . وهذه هى الحالة بالنسبة لأمريكا اللاتينية بصفة  
خاصة ، حيث أصبح فرار رؤوس الأموال داء مستوطناً . وتعد شيلي إحدى دول أمريكا اللاتينية  
التى انعكست فيها ظاهرة فرار رؤوس الأموال بوضوح . وقد أخذ أبناء شيلي في إعادة رؤوس  
أموالهم وإيراداتهم من الخارج . وعلى سبيل المثال ، ففي الفترة من ١٩٨٥ إلى ١٩٨٦ عادت  
رؤوس أموال هاربة إلى شيلي قيمتها ١٤٠٠ مليون دولار ، وهو مايعادل حوالى ١٠٪ من دين  
البلاد للبنوك التجارية الأجنبية . والسبب الكامن وراء هذه العودة لرؤوس الأموال الهاربة هو  
اغراء المعدلات المرتفعة للعائدات في الداخل مع أخذ المخاطر في الاعتبار .

واحتالات المعدلات المرتفعة للعائدات مع اعتبار المخاطر هى شرط ضرورى لوقف فرار رؤوس  
الأموال ، وانعكاس هذا الاتجاه . وقد حققت شيلي هذا الشرط الضرورى بتنفيذ عمليات واسعة  
لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، حيث عزز ذلك دور الملكية الخاصة وقوى السوق في  
الاقتصاد . ومنذ عام ١٩٧٤ تلقت شركة كورفو الحكومية لترويج الصناعات حوالى ١٣٠٠ مليون  
دولار من حصيلة بيع مشروعات مملوكة للدولة . وشملت هذه المبيعات شركة ( كاب ) وهى تنتج  
الصلب وخام الحديد ( وتحولت للقطاع الخاص بنسبة ١٠٠٪ ) وتشيمترو وهى مؤسسة لتوزيع  
الكهرباء ( تحولت للقطاع الخاص بنسبة ١٠٠٪ ) وتشيلكوتنا وهى مؤسسة لتوزيع الكهرباء  
( تحولت للقطاع الخاص بنسبة ١٠٠٪ ) وموكيميتش التى تنتج التزات ( بنسبة ٦٥٪ ) ولاب شيلي  
التى تنتج الأدوية والمواد الكيماوية ( ٤٩٪ ) وايتاكار لأنتاج الفحم ( ٤٩٪ ) وتشيلجيز لتوليد



الكهرباء (٤٩٪) ، وإيانسا لتكرير السكر (٤٦٪) ومؤسسة إيتيل للاتصالات السلكية واللاسلكية (٣٣٪) . كما تم الترخيص بإجراء عمليات أخرى لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وتشمل مؤسسات لتوليد الكهرباء وأخرى لإنتاج الفحم وشركة لان شيلي للخطوط الجوية الوطنية في شيلي .

وتجدر الإشارة فيما يتعلق ببرنامج شيلي لتشجيع المشروعات الحرة إلى نظام ضمانها الاجتماعي الذي تحول للقطاع الخاص . ففي ٤ نوفمبر ١٩٨٠ منح العمال المستحقين لهذا الضمان حق الخيار في البقاء داخل نظام الضمان الاجتماعي العام ، أو الانتقال إلى ضمان اجتماعي خاص . واليوم انضم أكثر من ٩٠٪ من هؤلاء العمال إلى صناديق المعاشات الخاصة ، واستخدمت المدخرات المهيبة الناتجة عن الضمان الاجتماعي الخاص جزئيا لشراء أسهم في مشروعات نقلت حديثا للقطاع الخاص . وتعمل صناديق المعاشات الخاصة باعتبارها علاجا كجائز يقضى على سرطان المشروعات المؤتمنة .. وما يشير الاهتمام أن أكبر حصة في رأس مال « بروفيدا » وهو أكبر صندوق للمعاشات الخاصة في شيلي تم الحصول عليه في أوائل ١٩٨٦ بواسطة بانكروز ترست في نيويورك ، من خلال مقايضة الديون بأسهم قيمتها ٤٣ مليون دولار .

ومشروعات تملك العاملين للأسهم ( وتسمى إيسوب ) تعد جزءا لا يتجزأ من برنامج شيلي « لرأسمالية الشعب » الذي أصبحت له شعبية كبيرة هناك . وعندما تحولت شركة الصلب إلى القطاع الخاص مثلا ، اشترى العاملون ثلث أسهمها ، حيث اشترك ٤٠٠٠ موظف من بين ٦٥٠٠ في برنامج إيسوب في تملك الأسهم . وفي أواخر ١٩٨٥ باعت الحكومة مؤسسة « إيكوم » لخدمات الكمبيوتر . وفي تلك الحالة أوصت النقابة التي تمثل كل العاملين في المؤسسة بأن يشتري الأعضاء المؤسسة ، ونتيجة لذلك اشترك ١١٤ من ١٢٠ موظفا في عملية البيع البالغ قيمتها ١,٥ مليون دولار ، وقد قاموا بشمول الشراء بقرض لمدة عشر سنوات من شركة كورفو الحكومية لتوزيع الصناعات .

وقد أدت عمليات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وانتشار الملكية الذي نتج من خلال مؤسسات الضمان الاجتماعي الخاصة ومن خلال برامج إيسوب إلى زيادة تعميق وتوسيع سوق رؤوس الأموال في شيلي ، علاوة على أنها زادت شعبية امتلاك الأسهم . وقد أكملت شيلي هذا البرنامج بتطبيق إجراءات لإزالة الانحرافات الاقتصادية المرتبطة بالتعريفات الجمركية المرتفعة والاعانات والضرائب ، فضلا عن أنها انتهجت سياسات نقدية حذرة ابقت معدلات التضخم فيها منخفضة بالنسبة للمقاييس السائدة في أمريكا اللاتينية . وكانت النتيجة أن النمو الحقيقي في ١٩٨٦ بلغ ٦٪ تقريبا ، بينما انتهى ذلك العام ومعدل البطالة أقل قليلا من ٩٪ ، واستمر الفائض التجاري للدولة في النمو .

## برنامج شيلى لمقايضة الديون :

واستغلالا لمناخ الاستثمار الجذاب فى شيلى ، فقد سمحت الدولة بالتسجيل بتلق روموس الأموال الخارجية إلى البلاد عندما غيرت لوائحها الخاصة بالقيود على النقد الأجنبى فى عام ١٩٨٥ . وقد اتاحت هذه التغييرات تحويل التزامات الديون الخارجية التى على المواطنين إلى التزامات بعملة شيلى . « البيزو » . وأظهرت الأسواق مافى مثل هذه التحويلات من جاذبية . وخلال إعداد هذا البحث ، قدر المشاركون فى السوق الثانوية لديون شيلى الخارجية قيمتها السوقية بحوالى ٦٧٪ من قيمتها الاسمية ، وعند تحويلها إلى العملة الوطنية « البيزو » سوف تزيد قيمتها فى سوق رؤوس الأموال فى شيلى إلى حوالى ٩٢٪ من القيمة الاسمية . ومن أجل الافادة من هذه الامكانية لموازنة سعر الصرف بين الأسواق ، اضيف فصلان جديداً إلى « لائحة القواعد الخاصة بالنقد الأجنبى » للبنك المركزى ، حيث يسمح الفصل ١٩ بمقايضة الدين الأجنبى بأسهم عادية محلية ، ويستهدف ذلك المستثمرين الأجانب الراغبين فى شراء ديون شيلى الخارجية بقصد استخدامها كرؤوس أموال للاستثمار فى شيلى . وقد حظيت عمليات مقايضة الديون بالأسهم - التى أصبحت ممكنة بفضل الفصل ١٩ - على قدر طيب من الاهتمام ، لأنها تماثل عمليات المقايضة التى تجرى فى الأرجنتين والبرازيل ، والمكسيك ، ولأنها أدت أيضاً لزيادة تدفق الاستثمارات الأجنبية إلى شيلى ودعم اقتصادها .

ورغم ان الاهتمام الدولى يتركز على المقايضات المنفذة فى إطار الفصل ١٩ فإن حوالى ٤٠٪ فقط من عمليات المقايضة التى جرت فى شيلى عام ١٩٨٦ نفذت بموجب هذا البند ، وقد تم أكبرها بواسطة كارتر هولت هارفى ، وهى شركة نيوزيلندية لمنتجات الغابات . فقد اشترت حوالى نصف شركة «كويك» وهى أكبر الشركات الخاصة فى شيلى وتمتلك شركة «سلولوزا اروكوى كونتشيوسينى» التى تعتبر أكبر شركة لانتاج عجينة الورق فى شيلى . وتقوم شركة «فلينشر تشالنج» - وهى مؤسسة نيوزيلندية أخرى ، بالمراحل النهائية لعملية مقايضة أكبر بموجب الفصل ١٩ ، سوف تسهل شراء ٧٩ ألف فدان من أراضي الغابات فى شيلى .

وقد شكل الفصل ١٨ الجديد ، والذي يتم بطابع شيلى فريد ، حوالى ٦٠٪ من مقايضات الديون فى عام ١٩٨٦ . ولكن هذا الفصل لم يحظ بأى اهتمام خارج شيلى ، وهو الفصل الذى يكفل مفتاحاً لفهم السبب الذى جعل أبناء شيلى يجعلون بإعادة رؤوس الأموال التى كانوا يحفظون بها فى الخارج . ويستهدف الفصل ١٨ بصفة خاصة المستثمرين من أبناء شيلى ، إذ يسمح لهم باستخدام أرصدهم فى الخارج لشراء ديون شيلى الخارجية وتحويلها إلى ديون محلية . ويكفل ذلك تحقيق ربح مراجعة على رؤوس الأموال الحاربة عند عودتها ، مما يرفع عائدات الاستثمارات

التي تجري بهذه الأموال ، ومن ثم تردد احتمالات سحب الأموال التي يملكها المواطنون الشيليون في الخارج واعدتها إلى شيلي وتتراوح قيمتها بين ٢ ، ٣ بليون دولار .

وهذه هي الطريقة التي تعمل بها عمليات مقايضة الدين الأجنبي بالدين المحلي : يقوم أى مستثمر من شيلي - عن طريق وكيل أجنبي - بالبحث عن سندات دين أجنبي على شيلي يكون قابلا للاسترداد وتحويله إلى بيرو . وبعد تحديد مكان الدين الأجنبي الذي يمكن شراؤه بنحصر يصل إلى ٣٣٪ من قيمته الاسمية ، يقوم المستثمر الشيلي بتفويض بنك في شيلي للحصول على موافقة المدين الشيلي المعنى على جعل الدين الأجنبي مقوما بعملة البيزو وفقا لقيمه الاسمية وعلى أساس سعر الصرف الرسمي . وعندئذ يقدم البنك الشيلي عطائه مغلقة إلى البنك المركزي للحصول على كورون حصّة ويشير هذا العطاء إلى المبلغ الذي سوف يدفعه المستثمر الشيلي للبنك المركزي للحصول على حق تحويل الدين الأجنبي إلى دين محلي . وتعتبر كورونات الحصص مسألة رئيسية من أجل فهم سبب نجاح عمليات الديون .

إذ أنه إذا كانت القيمة الاجمالية للتحويلات متروكة دون رقابة ، فإن هذه المعاملات يمكن ان تزيد من عرض النقود في شيلي وتحقق تضخما . كما أنها يمكن ان تجعل قيمة البيزو في السوق الموازية ( الحرة ) تنخفض بصورة متزايدة بالنسبة للسعر الرسمي للبيزو . وبسبب هذه الاعتبارات ، استطاع البنك المركزي ان يتحكم في تأثير هذه التحويلات بتحديد حصّة شهرية ( كورونات الحصص ) بإجمالي المبلغ المسموح به للتحويلات . ويحدث هذا التوزيع للحصص على المستثمرين الشيليين على أساس عطائهم للحصول على الكورونات . وقد استطاع البنك المركزي استخدام مجموعة الحصص المخصصة بحذر بحيث أمكنه « تعقيم » أثر هذه تحويلات على عرض النقود في شيلي ، مع الاحتفاظ بسعر مواز يقترب بصورة كافية من السعر الرسمي لضمان بقاء عمليات تحويلات الديون مربحة .

وبمجرد الموافقة ، يجري إنعام عملية شراء الدين الأجنبي عن طريق الوكيل الأجنبي لحساب المستثمر الشيلي ، الذي يسلمه إلى البنك الشيلي ، الذي يعيد تقييم الدين الأجنبي بالبيزو ، ويوجد بذلك صكّا جديدا لدين محلي بالعملة المحلية . وعند هذه النقطة يكون الدين الأجنبي قد أُلغى ، وصدر الصك الجديد المرتبطة قيمته بالرقم القياسي للتضخم الذي يتطلب سداد الدين المحلي لحامله دفعة واحدة خلال ١٥ عاما . وبالنظر إلى أن هذا الصك المحلي الجديد يكون مرتبطا في قيمته بالرقم القياسي للتضخم فإن القيمة النهائية له لا يتيسر تحديدها إلا عند الاستحقاق وفي نفس الوقت يكون عائده الحقيقي ثابت . وأخيرا يضع الوكيل الشيلي الدين الجديد المقوم بالبيزو في سوق رؤوس الأموال المحلية ويحصل على حوالي ٩٢٪ من قيمة الاسمية . وتسلم هذه الحصيلة إلى المستثمر الشيلي . ومن المهم الإشارة إلى أنه على عكس تحويلات الديون في الأرجنتين والبرازيل ، والمكسيك ، حيث تقوم البنوك المركزية بتحديد القيمة على تحويلات الديون الخارجية ، فإن سوق

رؤوس الأموال في شيلي هي التي تقوم بهذه المهمة مما يخلق امكانية عمليات المراجعة بين الأسواق . ويمثل هذا دلالة أخرى على التزامات شيلي تجاه الأسواق الحرة . ولدى شيلي على عكس الدول الأخرى في أمريكا اللاتينية سوق متقدمة للغاية لرؤوس الأموال تتمتع بالسولة ويحرى التعامل فيها بنشاط في صكوك الديون طويلة الأجل ، وقد اختارت شيلي ان يجرى تقييم الدين و عملية التحويل بواسطة المشترين في هذه السوق المفتوحة بدلا من البيروقراطيين في البنك المركزي . كما أنه من المهم أيضا ان نذكر ان سوق رؤوس الأموال كبيرة إلى حد يسمح للبنك المركزي بأن يقوم « بتعميق » فعال لحجم كبير من عمليات المقايضة . وعلى سبيل المثال ، فإن المقايضات تجرى بمعدل ١٠٪ تقريبا . من حجم القاعدة النقدية شهريا .

أما بالنسبة للمستثمرين الأجانب الذين يجب ان يستخدموا الفصل التاسع عشر ، فإن عملية تنفيذ المقايضة هي نفسها التي يستخدمها مواطن من شيلي يطبق الفصل الثامن عشر باستثناء واحد . وهوان المستثمر الأجنبي غير ملزم بالدفع للبنك المركزي للحصول على حق اجراء مقايضة للدين . ويعنى هذا بطبيعة الحال ان ارباح عمليات المراجعة بين الأسواق تكون أكبر بالنسبة للمقايضات التي يقوم بها الأجانب عنها بالنسبة لتلك التي يقوم بها المواطنون الشيليون . وبعد ان يحصل المستثمرون الأجانب على مبالغ البيزو الشيلية من عملية المقايضة ، فإنهم يمكنهم استثمارها بعد ذلك في شيلي . وبعد فترة أربع سنوات يصبح المستثمرون أحرارا في إعادة ٢٥ من أرباح الأسهم عن السنوات السابقة ، وكل أرباح الأسهم عن السنوات التالية ، وبعد عشر سنوات يمكنهم إعادة رؤوس أموالهم كلها .

### خاتمة :

يمكن ان تحقق عمليات مقايضة الديون نجاحا إذا هيأت الدول اماكن جذابة للمستثمرين لوضع رؤوس أموالهم فيها . وقد نجح برنامج شيلي لمقايضة الديون لأنه قدم مثل هذه الاماكن ، فهو يكفل للمستثمرين فرصا ممتازة لتنوع استثماراتهم وأوراقهم المالية ، مع قيم استثمارية جيدة ، وعائدات مرتفعة . وقد استخدم المستثمرون الذين اجتذبوا إلى السوق الشيلية وسيلة المقايضة لأنها سوق حرة في خطتها .. وهم يستطيعون باستخدامها الحصول على عملة البيزو الشيلية بنحصر يعتبر مساويا لأرباح عمليات المراجعة التي تنجم عن المقايضات . وقد أظهرت شيلي ان أى برنامج جيد لمقايضة الديون يمكن ان يتيح مصدرا هاما لتحويل عمليات التحويل للقطاع الخاص ، وان هذا الحافز يستطيع ان يسفر عن برنامج للتسجيل بالتحويل للملكية الخاصة .

رئيس معهد آدم سميث بلندن

المدير التنفيذي للقرع الأمريكى

لمعهد آدم سميث

## التنمية بالمساعدات المسئوليات العامة والخاصة فى تحويل الملكية للقطاع الخاص

إن المشكلة الكبرى فى العالم الثالث ، هى الافتقار إلى أسواق كافية لرؤوس الأموال . ولكن التجربة تظهر أن اعطاء النقود وحده لحكومات الدول الأقل تقدماً أمر مشكوك فى جدواه . فينبغى أن تكون المعونات المالية التى تقدم للدول النامية مشروطة إلى حد كبير بسياساتها الاقتصادية ، ولا سيما فيما يتعلق بتقدمها نحو تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . وعندما تقدم المساعدات لمشروعات التنمية ينبغى الحث على اشتراك القطاع الخاص فيها أو اشتراط ذلك حيثما أمكن . وعلى سبيل المثال فإن المساعدة لإنشاء وإدارة شبكات للرى أو الطرق أو مرافق توليد الكهرباء يجب أن تقدم على شريطة أن يقوم القطاع الخاص بإقامتها وإدارتها .

ومن الواضح أن تجربة الدول المتقدمة لا تترجم حرفياً فى العالم الثالث - ومع ذلك فمن الممكن تعلم دروس هامة ، من بينها :

- يجب إنشاء وحدات داخل وكالات التنمية ، تمنح مسئولية خاصة لتشجيع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى العالم النامى . ويجب أن تختص هذه الوحدات بتنسيق سياسات تشجيع التحويل للقطاع الخاص ، بما فى ذلك سياسات إدارات ووكالات الحكومة الأخرى .
- هناك حاجة لفرق من المتخصصين لتقديم النصائح للدول النامية . ويجب أن تتكون هذه الفرق من موظفين ذوى خبرة بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وذلك من الإدارات والوكالات الحكومية ، ومدبرين سابقين من شركات تحولت حديثاً للقطاع الخاص ، وأفراد ذوى خبرة مساعدة من مؤسسات مالية ذات خبرة فى التحويل للقطاع الخاص .
- ينبغى عقد مؤتمرات منتظمة فى كل من آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ، يوضح فيها اخصائيون من العالم المتقدم والنامى وجهات نظرهم وخبراتهم فى تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص وتقييم مشكلات العالم الثالث واحتمالاتها . ولما كانت خبرة العالم الثالث فى تحويل الملكية للقطاع الخاص آخذة فى النمو ، فإنها يجب أن تكون موضع مراجعة مستمرة ، كما أن إصدار سلسلة من

الكتابات عن كيفية التحويل للقطاع الخاص فكرة طيبة .

- ينبغي أن يقوم ممثلو حكومات الغرب بدور أكثر نشاطاً في مساندة التحويل للقطاع الخاص عند زيارتهم لدول أخرى . كما أن ممثلي الحكومة المسؤولين بصفة خاصة عن المسائل التجارية ، والذين يسافرون بصورة أكثر انتظاماً من الوزارات الأخرى ، يستطيعون أن يوضحوا بصورة أكثر جراحة فوائد التحويل للقطاع الخاص لزيادة النشاط الاقتصادي والتجاري .
- يجب تمويل زيارات لوفود من مسئولى الدول الأقل تقدماً لزيارة بريطانيا والدول الأخرى التي لها سجل واسع في عمليات التحويل للقطاع الخاص لجمع المعلومات . ويجب إلحاق موظفى الدول الأقل تقدماً للتدريب في إدارات الحكومات الغربية التي تشارك بنشاط في تحويل الملكيات العامة للقطاع الخاص .

وهكذا سوف يتطلب الأمر مجموعة متنوعة من السياسات والمبادرات الجديدة لتشكيل الأسس لبرنامج شامل لزيادة التحويل للقطاع الخاص والنمو الاقتصادي في العالم الثالث . ويمكن تقسيم المبادرات التي نقرحها إلى نوعين : مساعدات مالية ، ومعلومات ونصائح .

### المساعدات المالية :

لما كانت أغلب الدول النامية تفتقر إلى أسواق رؤوس الأموال اللازمة لاجراء عمليات تحويل للقطاع الخاص وفقاً للنمط الغربي ، فإنه لا يمكن نقل ما حققته المملكة المتحدة من نجاح إليها بسهولة ، غير أن هناك الكثير الذى تستطيع الدول النامية عمله لعلاج مشكلة نقص رؤوس الأموال . ويستطيع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص نفسه أن يثبت أنه وسيلة هامة لتعزيز ملكية رؤوس الأموال في الدول النامية ، وبذلك يحث على المزيد من النمو الاقتصادي . وينبغي أن يكون هذا هدفاً للتحويل إلى القطاع الخاص ، ولابد من وضع سياسات للمساعدة على بلوغ هذا الهدف . وهناك مشكلة إضافية في كثير من الدول النامية ، وهي النقص من الملكية الأجنبية ، وهي تراث من عهد الاستعمار عندما كانت اقتصاديات الدول الأقل تقدماً تدار بواسطة مصالح غربية إلى حد كبير . والواقع أن الرغبة في التملك المحلي للصناعات كانت عاملاً رئيسياً في تأميم العديد من مشروعات الدول الأقل تقدماً . ولهذا فإن استيلاء المصالح الأجنبية على المؤسسات المؤممة لا تعد فكرة شعبية في أغلب هذه الدول .

ومن الممكن تهدئة مشاعر القلق تجاه الملكية ورؤوس الأموال الأجنبية عن طريق احتفاظ حكومة الدولة الأقل تقدماً بمسئولية الخدمة الحكومية ، ولكنها تتخلى عن إدارتها لمؤسسات مؤهلة عن طريق التعاقد معها . فتتخصص شركات في تقديم خدمات مثل جمع القمامة ، وتنظيف الشوارع ورقابة الحركة الجوية في الدول الأقل تقدماً . وينبغي تشجيع هذا التطبيق والتوسع فيه لأنه يوفر أموالاً ،

ويسمح باتفاق الموارد الضخمة في أماكن أخرى ، ويبنى خبرة في القطاع الوطني الخاص في تقديم الخدمات التعاقد عليها . وتستخدم المؤسسات الغربية المتعاقد مع الدول الأقل تقدماً في العادة مديريين من أبناء البلد ، الذين يستطيعون اكتساب خبرة تمكنهم من إنشاء مؤسسات خاصة بهم للتعاقد . وينبغي أن تنبئ سياسة التنمية عملية التعاقد على الإدارة بتقديم نصائح حول كيفية تحرير العقود ، كما يجب تشجيع المؤسسات على استخدام موظفين وطنيين وتدريبهم لتكوين شركاتهم الخاصة للحصول على العقود ، وتقرضهم أموالاً لبدء مشروعاتهم بها .

ومن الممكن اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية عن طريق إقامة مناطق حرة أو موانئ حرة في الدول الأقل تقدماً بدون الكثير من المشكلات السياسية الشائعة . ويجب تقديم النصائح والمساعدات المالية للدول الأقل تقدماً لإنشاء هذه المناطق والموانئ الحرة ، إذ أن المناطق الحرة يمكن أن تستخدم كبؤرة تركيز للاستثمارات ومكاناً للشركات الخاصة التي يمكن أن تقدم رؤوس الأموال لتحويل الملكية للقطاع الخاص . وقد ثبت فعلاً أنها ابتكار مفيد في دول العالم النامي ، وأخذ عددها يزداد بشكل مثير في السنوات الأخيرة . كما أن تقديم حوافز ضريبية من الدول المتقدمة لشركاتهم التي تقوم بالاستثمار في هذه المناطق قد يكون سياسة مفيدة أيضاً .

ولكي تكون العملية الحكومية مريحة وصالحة للتحويل للقطاع الخاص ، قد يكون من الضروري استثمار أموال فيها . وتستطيع الدول الغربية أن تقدم رؤوس الأموال اللازمة للاستثمار لتكثيف الدول الأقل تقدماً من رفع مستوى المشروعات الحكومية إلى المستوى الذي يجعلها مرشحة للتحويل إلى القطاع الخاص . وعلى سبيل المثال ، تعد البطالة بين موظفي القطاع العام والوكالات العامة في أعقاب التحويل للقطاع الخاص مشكلة كبرى ذات عواقب سياسية يمكن أن تكون هامة . وهناك وسيلة لمعالجة هذه المشكلة ، هي تقديم مكافآت نهاية خدمة كبيرة بحيث تكون كافية للانتقال إلى عمل جديد ، أو بدء عمل خاص . وافترقا حكومات الدول الأقل تقدماً إلى الموارد للقيام بهذا العمل قد يثير عداء سياسياً عتيفاً من الموظفين المستغنى عنهم مما يقلل من إمكانية تنفيذ عمليات التحويل للقطاع الخاص . وفي تلك الظروف ينبغي أن تبحث وكالات التنمية عن سبيل لاثاحة الأموال لحكومات الدول الأقل تقدماً حتى يمكنها دفع تعويضات الاستغناء عن العاملين . ورغم أن النقود تقدم للأشخاص في شكل تعويضات فصل ، ومبالغ نقدية للمعاشات فإنها رغم ذلك تعد استثماراً لرأسمال : فمالاً يقدم من أجل ضمان مستقبل أكثر ربحاً وضائياً .

وهذه الوسيلة مفيدة أيضاً للحصول على التأييد الكامل للجهود تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . فإذا كانت شركة حكومية ما قد فشلت فشلاً ذريعاً ، وتراكت عليها خسائر ضخمة ، فإن المشتركين في عملية تحويلها إلى القطاع الخاص - وبينهم الجمهور - قد يخشون أن يؤدي بيعها للقطاع الخاص إلى تصفية أصول الشركة مما يؤدي إلى ضياع عدد كبير من الوظائف والخدمة ذاتها . وقد

يكون أفضل شيء بطبيعة الحال ، هو التخلي عن المشروع . ولكن ينبغي أولاً بذل كل جهد لجعل المشروع قابلاً للبقاء ، وبعد ذلك يجب بذل كل جهد لتحويله إلى القطاع الخاص ، مثل تقديم تنازلات ضريبية ، وإعداد ترتيبات انتقالية ، ومد فترات الدفع ، وقروض بلا فوائد - وكل ما يتطلب الأمر تدبيره لجعل المشروع مجدياً اقتصادياً . وسوف يؤدي ذلك بدوره إلى جعل التحويل للقطاع الخاص أكثر قبولاً وشعبية . ولا بد من التأكيد باستمرار على أن التحويل للقطاع الخاص عملية اقتصادية سياسية وليست مجرد مسألة اقتصادية .

وهناك إجراءات إضافية للتغلب على مشكلة نقص رؤوس الأموال . فتوزيع الأسهم مجاناً على أبناء الدولة سوف يضمن امتلاك قاعدة عريضة لرؤوس الأموال وإن كان ذلك يمثل بعض صعوبات عملية . وقد لقيت هذه السياسة تأييداً من عدد من المعلقين وخاصة الدكتور ديفيد أوين ، زعيم الحزب الاشتراكي الديمقراطي في بريطانيا ، وصمويل برتيان نائب رئيس تحرير صحيفة الفايننشال تايمز في لندن ، غير أنها لم تنفذ إلا نادراً . وقد حدث بالفعل توزيع مجاني ناجح للأسهم في كولومبيا البريطانية ، حيث وزعت أسهم شركة استئجار موارد كولومبيا البريطانية على كل السكان الذين طلبوا الحصول عليها - وقد فعل ٨٦٪ منهم ذلك . وسرعان ما نشأت سوق نشطة في البورصة . والوسيلة الوحيدة العادلة لتوزيع الأسهم هي أن يكون على جميع المواطنين . وفي الدول الأقل تقدماً كبيرة الحجم ، يمكن أن يسفر ذلك في أسهم قليلة القيمة للغاية تعطى لاشخاص كثيرين جداً . وإن كان الممكن التغلب على هذه المشكلة بوضع أصول عدد من مؤسسات الدولة في شركة قابضة لتوزيع أسهمها على المواطنين ، ولكنها سياسة أكثر مناسبة للدول الأقل تقدماً الأصغر حجماً بصفة عامة . وهناك صورة مغايرة أكثر جاذبية لهذه السياسة ، وهي أن تشتري وكالات التنمية جزءاً من الأسهم بسعر السوق ثم تطرحها للبيع للأهالي بنصف أو ثلث سعر السوق . ولتحقيق هدف توسيع قاعدة ملكية للأسهم ، ومنع اختطاف الأسهم بواسطة قلة من الأفراد الأغنياء أو المؤسسات ، لا بد من وضع حدود على عدد الأسهم التي يستطيع شخص واحد أو مؤسسة واحدة شراؤها .

وطريقة البيع هذه مماثلة للطريقة التي استخدمت لتحويل شركة تليكوم البريطانية للقطاع الخاص ، إذ طرحت الأسهم في السوق بأقل كثيراً من سعر السوق ، وقد ظهر ذلك من حقيقة أن قيمة الأسهم تضاعفت في أول أيام التعامل . كما فرضت حدود دقيقة على العدد الذي يمكن لأي فرد شراؤه . وقد اشترى أكثر من مليون شخص هذه الأسهم ، وأغلبهم لأول مرة . وكان من المكونات الهامة لتجاح هذا التحويل للقطاع الخاص حملة إعلانية كبيرة جداً لإعلام أعضاء الجمهور عن الأسهم المعروضة . وستكون مثل هذه الحملة أكثر أهمية في الدول الأقل تقدماً . ويمكن لوكالات التنمية تقديم نصائح حول كيفية القيام بذلك ، وتقديم بعض الأموال اللازمة لنفقاتها . وقد يكون هناك نموذج أكثر ملاءمة لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص وهو امتلاك العاملين



أو شرائهم لكل الحصص . ولدينا في هذا الخصوص تجارب بريطانية أكثر قابلية للتطبيق في الدول الأقل تقدماً من التحويل التقليدي للقطاع الخاص . وفي هذه الحالات تتحول الملكية إلى أشخاص لديهم قليل من الثروة أو المعرفة بأسواق الأوراق المالية . وهذه الصورة من تحويل الملكية للقطاع الخاص أثبتت شعبية في جميع الأحوال لدى موظفي المؤسسات المملوكة للدولة ، ومن ثم فإن لها جاذبية سياسية .

وفي بعض الدول الأقل تقدماً تستطيع وكالات التنمية المساعدة في تدريب الإدارة والموظفين للقيام بعمليات شراء كل الحصص ، وتعلم العمال عما يتعلق الأسهم ، وتقديم تسهيلات لاقرض العمال لشراء الأسهم وسداد القروض من خلال أجورهم ، واقتراض الجزء الأكبر من الأموال اللازمة لتحويل شراء المؤسسة من الحكومة . وهناك احتمال آخر ، وهو أن تقوم وكالات التنمية بتنفيذ نفس السياسة ثم تعرض الحكومة في الأموال التي خسرتها في عملية البيع بأقل من سعر السوق . وسوف يؤدي مثل هذا الاتفاق إلى جعل وكالات التنمية أقل تأثيراً على محاولات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، ولكنها قد تمنع التعقيدات السياسية الناجمة عن الاشتراك المباشر في البيع .

### المعلومات والنصائح :

سيكون من دواعي الحكمة أن تتراجع حكومات الغرب بعيداً قدر الاستطاعة عن التنفيذ الفعلي لعمليات التحويل للقطاع الخاص ، تاركة لحكومات العالم الثالث المعنية مهمة اتخاذ القرار بشأن ماذا تفعل وكيف تفعله . غير أن القطاع الخاص في الغرب يمكنه - بحافز من الحكومات الغربية وترحيباً من الدول الأقل تقدماً - أن يقوم بدور في تشجيع عمليات التحويل للقطاع الخاص في الدول النامية . ولبنوك الاستثمار ومؤسسات المحاسبة ووكالات الإعلان الغربية خبرة كبيرة في التعامل مع عمليات التحويل للقطاع الخاص ، ويمكنها تطبيق خبرتها على تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص في الدول الأقل تقدماً . كما تستطيع بنوك الاستثمار الغربية معالجة إصدارات الأسهم وتقديم الضمان ، ويمكن لمكاتب الاستشارة الإدارية ومؤسسات المحاسبة المساعدة في إعداد المشروعات الحكومية للتحويل إلى القطاع الخاص ، وتقوم الوكالات الإعلانية بمحلات الدعاية اللازمة لاثارة اهتمام الجمهور لشراء الأسهم في الدول الأقل تقدماً . وتمارس بعض المؤسسات الغربية بالفعل نشاطاً في هذا الميدان ، وهي ليست في حاجة لمزيد من التشجيع لزيادة التزامها . وينبغي تشجيع الاستثمارات الغربية الخاصة في الشركات الحكومية المنقولة إلى القطاع الخاص في الدول النامية بعرضه مزايا ضريبية مناسبة ، وخاصة بالنسبة لصناديق الاستثمار المتخصصة في شراء أسهم الشركات المنقولة للقطاع الخاص في الدول الأقل تقدماً . غير أنه ينبغي تجنب امتلاك الأجانب للشركات الخاصة في العالم الثالث ، إذ كان هذا هو السبب في تأميم العديد من الشركات في المقام الأول .

وإن إنشاء تجمعات لرؤوس الأموال لدعم عمليات التحويل للقطاع الخاص في العالم الثالث يعتبر سياسة مبتكرة مفيدة للغاية . ومن الممكن استخدام هذه التجمعات لاجتذاب وتنمية فرص تحويل مريحة للقطاع الخاص في الدول النامية . وهناك ما يبرر منح مزايا (ربما بالنسبة للضريبة على زيادة القيمة الرأسمالية) على أساس الفوائد الاجتماعية التي سوف تسفر عنها أنشطتها ، والطبيعة الاستثمارية ذات المخاطر المرتفعة . وينبغي تشجيع القطاع الخاص على تقديم القروض مقابل الأسهم التي يحتفظ بها المستثمرون في شركات العالم الثالث التي آلت للقطاع الخاص . وبعبارة أخرى فإنه يجب اعتبار الأسهم العادية في مثل هذه الشركات ضماناً للقروض ، مما يتيح للمنظمين في الدول الأقل تقدماً استثمار أموالهم في مشروعات التحويل إلى القطاع الخاص مع الاحتفاظ بالسوية اللازمة . ويمكن للحكومات تشجيع هذا التطبيق بالعمل كضامن فرعي . كما يجب تشجيع البنوك على تحويل جزء من الديون التي على الدول الأقل تقدماً إلى أسهم ، كما يمكن للحكومات الغربية تقديم حوافز على ذلك . كما تستطيع حكومات الدول الأقل تقدماً تخفيف أعباء ديونها ومدفوعات الفوائد ، بمقايضة الدين بأسهم في شركات يجري تحويلها للقطاع الخاص . ومن الممكن ربط الأسهم التي تعطى للبنوك ببعض الشروط ، مثل إعادة البيع لمستثمرين من أبناء الدولة خلال عشر سنوات . كما أن مثل هذه السياسة تدفع البنوك الغربية إلى العمل على إنجاح الشركات المعنية وحصولها على أرباح . ولا بد من تشجيع المؤسسات المالية على تقديم تسهيلات تمكن مستثمري الدول الأقل تقدماً من شراء أسهم في الشركات التي حولت للقطاع الخاص . وقد قدمت مثل هذه التسهيلات للمستثمرين عند تحويل شركة تليكوم البريطانية للقطاع الخاص ، حيث سمح لهم بدفع أثمان أسهمهم على ثلاثة أقساط خلال فترة ١٨ شهراً .

### حكومات الدول الأقل تقدماً :

إن أهم دور تقوم به حكومات الدول الأقل تقدماً في تشجيع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص هو إيجاد المناخ الملائم للاستثمار . ويعني ذلك ضمان حقوق الملكية والعقود ، والحفاظ على نظام غير متحيز بالنسبة للأحكام في المنازعات بشأن الملكية . ويجب أن يتحرر المستثمرون من الخوف من مصادرة الحكومة للأموال . ويجب أن تحكم قواعد القانون كل التعاملات مع الاقتناع بأن الحكومة ذاتها تحترم القانون .

ولا ينبغي أن تكون الهياكل الضريبية معادية للإنجاز والنجاح ، بل يجب أن تسمح للناس بالكسب والادخار والاحتفاظ بمكافآت مقابل المخاطر والعمل في المشروعات . ويجب أن تكون أسعار الضريبة منخفضة على دخول الشركات والأفراد أيضاً ، والضرائب التي يكون عبؤها ضرورياً ينبغي أن يلقى ثقلها على الاستهلاك أكبر منه على مصادر الاستثمار .

ويجب أن يكون رأس المال قادراً على التحرك داخل الدولة وخارجها . والمستثمرون الأجانب يجتذبهم رأس المال الذين يستطيعون استرداده وأيضاً استثماره . ولابد من السماح بالتجارة الحرة ، بدون حواجز جمركية لتنظيم أو اختيار أنواع الأنشطة مسبقاً . فهناك حاجة إلى اكتشاف واستغلال المزايا النسبية ، لا محاولة الإنتاج وراء أسوار التعريفات لأشياء يمكن انتاجها بسر أرخص فعلاً في أى مكان آخر .

وينبغي أن يكون لدى الدول الأقل تقدماً في المقام الأول فهمًا صحيحًا عن تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص باعتبارها عملية خلاقية تستهدف نقل مجالات بأسرها من النشاط الاقتصادى بما يصاحبها من جماعات مصالح ، من القطاع الرسمى غير التجارى ذى الطابع السياسى ، إلى القطاع الخاص الذى يستجيب لمطالب المستهلك ويحقق ربحاً . وينبغي ألا يكون التحويل للقطاع الخاص مجرد وسيلة لجمع الأموال بسرعة عن طريق بيع بعض أصول الدولة ، أو وسيلة لخدمة أو محاباة حفنة قليلة من الأفراد أو الشركات بالسماح لهم بشراء مثل هذه الأصول بأسعار مخفضة . فيجب أن يشترك أكبر عدد ممكن من الأشخاص في خلق الثروة .

وهناك واجب آخر على حكومات الدول الأقل تقدماً ، وهو منع سوء الإدارة والمحاباة عند منح عقود الإدارة ، وذلك بإقامة عمليات مزايادة تنافسية محترمة . ومن الحكمة تشكيل مجلس مستقل من شخصيات محترمة لتقرير أى الخدمات يجب التعاقد على إدارتها ، والإشراف على عملية العطاءات .

### القطاع الخاص في الدول الأقل تقدماً :

إن أهم دور يستطيع القطاع الخاص أن يقوم به هو إبداء الاهتمام بعمليات التحويل الممكنة للقطاع الخاص ، وأن يتقدم بعطاءات . فالحكومة في حاجة إلى أن تتحقق من أن هناك مستوى معقولاً من الاهتمام بتحويل مؤسسة معنية للقطاع الخاص قبل أن تبدأ العملية . وعلى الشركات الخاصة والائتمادات والفرع التجارية أن تقوم باستعراض للقطاع العام واقتراح أى الكيانات يمكن وضعها في أيدي خاصة ، وماهى الجهات التى ترغب في الاستثمار فيها ، كما يجب على القطاع الخاص أيضاً المساعدة في خلق مناخ من الثقة من أجل التحويل إلى القطاع الخاص ، بحيث تؤمن الحكومة ذاتها بأنها قادرة على تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص دون حرج من الفشل .

### خاتمة :

بعض خيارات السياسة التى ذكرت هنا مكلفة لبعضها البعض والآخر بدائل ، وسوف يختلف حجم أدوار كل من وكالات التنمية الغريبة ، والقطاع الخاص في الغرب ، وحكومات الدول الأقل تقدماً . فالوكالات الحكومية الغريبة يجب أن تسمى لابقاء دورها عند أدنى حد ، فعلياً أن

تعمل لتنشيط التغيير المرغوب فيه في السياسة ، ولكن عليها أن تترك أكبر قدر ممكن من العمل للقطاع الخاص وحكومات الدول الأقل تقدماً . وعلى سبيل المثال ، يجب أن تقوم الحكومات الغربية بدور ثانوى بدلاً من دور المقدم الرئيسى للقروض ، فتقدم رؤوس الأموال المبدئية اللازمة لبدء مشروع تحويل للقطاع الخاص بدلاً من تمويل المشروع كله . وسوف يتباين مدى المشاركة من دولة لأخرى ، وبعد ما يؤدي التحويل للقطاع الخاص إلى تعزيز هذا القطاع وإلى زيادة خبرة الدول الأقل تقدماً ، فإن حكومات الغرب ستكون قادرة على خفض التزاماتها .

## الجزء الخامس

حالات تحويل الملكية العامة  
للقطاع الخاص



النائب البريطاني والزميل بكلية أول سولز

— اكسفورد

## تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص :

### حالة بريطانيا

بدأت عمليات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص في المملكة المتحدة منذ وقت طويل . وكانت تسمى إلغاء التأميم ، وكانت بمثابة لعبة بينج بونج بين الحزبين الاشتراكي والمحافظة . وكانت الكرة الأكثر استخداماً في اللعبة طوال ثلاثين عاماً هي صناعة الصلب البريطانية ، حيث قام الحزب الاشتراكي أولاً بتأميمها ، ثم هب حزب المحافظين إلى انتشالها من براثن شر القطاع العام ، ولكن عندما خسر الحزب الانتخابات التالية ، رآها تنقط مرة أخرى بين أيدي القطاع العام . ورغم ما قد يبدو من مشهد مثير للضحك في هذه العصور الأولى لعمليات التحويل للقطاع الخاص ، إلا إنها مهمة أيضاً ، لأن الحماسة والمصالح المكتسبة الضرورية أحياناً لبرنامج تحويل ناجح إلى القطاع الخاص تظهر في هذه المشروعات التي جرى تأميمها حديثاً ، حيث يوجد مناخ من تعاطف أكبر لاعادتها إلى مكانها «الشرعي» ، وهو القطاع الخاص .

وفي أوائل السبعينيات ، سعت فرصة للمضي خطوة أخرى ، إذ تم انتخاب حكومة المحافظين بزعامة ادوارد هيث بصورة مفاجئة ، وكان ملتزماً باقتصاديات السوق الحرة . وما كاد هيث يتولى منصبه ، حتى عمل على إعادة عدة حانات للشراب في منطقة كارليل إلى القطاع الخاص ، ومن الممكن القول بأنها أماكن إنجليزية صالحة لبدء عمليات تحويل الملكية للقطاع الخاص . كما حولت وكالة للسياحة أيضاً إلى القطاع الخاص . ولكن في عام ١٩٧٢ نجحت قوة وذكاء موظفي الحكومة البريطانيون مجتمعهم في وقف البرنامج تماماً مما أدى إلى انقراض أكبر برنامج شهدته بريطانيا لقرض القيود على الاقتصاد في وقت السلم - وأرجو ألا تشهد مرة أخرى . فقد انهمك هيث في فرض القيود على الأسعار والدخول والأجور والأرباح الموزعة على الأسهم . وفي هذا المناخ بطبيعة الحال ، لم يكن هناك مجال كبير لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، بل إنه لم يكن هناك مجال كبير لأية أعمال على الإطلاق . وسرعان ما أقبل هيث من منصبه ، ليكون ضحية أخرى من ضحايا الموظفين الحكوميين . ولتحذروا يا من تريدون تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، فلا تستمعوا إلى التشككين ، الذين ينصحون بأنه

من الأفضل عدم اتخاذ أى إجراء ، لأنهم سوف يسقطون حكومتكم مثلما أسقطوا حكومة هيث بنصائح شريرة من مستشارين أشرار !.

وبين عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٩ استطاع حزب المحافظين أن يستعيد تراثه الثقافي ويعيد بناء قواته لصالح الاقتصاد الحر ، و قوى السوق والأسعار ، وتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص بطبيعة الحال . وعندما عاد الحزب إلى السلطة في عام ١٩٧٩ بدأ برنامجاً لتحويل الملكية للقطاع الخاص ببطء وتردد هيب . وحدث بيع لبعض أسهم شركة البترول البريطانية ، ولكنها كانت بالفعل شركة مسجلة في البورصة ذات سعر معروف ومن السهل بيعها . وقد أدى البيع إلى جمع بعض الأموال التي كانت الحكومة في مسيس الحاجة إليها ، ولكنها لم تفعل أكثر من ذلك . وفي الواقع أن حكومة العمال قامت ببيع جزء من أسهم نفس الشركة قبل ذلك بسنوات عندما اضطرت إلى بيعها خلال إحدى رحلاتها المنتظمة إلى صندوق النقد الدولي لاقتراض الأموال !.

وهكذا أيضاً بدأت الحكومة الجديدة في إلغاء أحدث التأميمات التي قامت بها حكومة العمال ، ولكن واحدة منها تبين إنها صعبة للغاية ، وهي صناعة بناء السفن ، التي كانت قد حولت للقطاع العام ، لكي تفصل في الوقت المناسب تماماً لتواجه أكبر كساد في طلبات بناء السفن شهده العالم . وفي الوقت الذي جاءت فيه حكومة المحافظين كانت خسارتها فادحة . وتركزت كل المناقشات حول مدى ما يمكن عمله داخل القطاع العام ، قبل أن يتسنى تحويلها مرة أخرى للقطاع الخاص . ولكن ذلك لم يكن ينطبق على صناعات الطائرات التي كانت هي الأخرى قد نقلت إلى الملكية العامة . وسرعان ما أعيدت إلى القطاع الخاص ، غير أن أصحابها الأصليين لم يكونوا مهتمين بشرائها مرة أخرى كما كنا نظن في البداية ، ومن ثم فقد بيعت في النهاية باعتبارها صفقة من الأصول على هيئة شركة جديدة هي « بريتش آيرويسيس » .

ومن ١٩٨٩ إلى ١٩٨٢ لم يكن قد اتضح بعد ما إذا كانت حركة تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص سوف تكتسب قوة دافعة ، أم تصبح مجرد قليل من الأيديولوجيا وقليل من جمع الأموال . وفي تلك المرحلة لم يكن تأييد الرأي العام بصراحة طيباً . إذ كانت شعبية حكومة المحافظين قد انخفضت في استطلاعات الرأي . ولم تكن هناك مجموعة شديدة من الرأي العام بخلاف تلك الموجودة داخل حزب المحافظين ، تساند التحويل للقطاع الخاص . وكنا قد فشلنا في مهمتنا الرئيسية باقناع الشعب إن الحياة ستكون أفضل إذا سمح للمنافسة بالدخول . أى أننا بكل بساطة لم نكسب المعركة الفكرية الخاصة بالاعداد لعملية التحويل ، ومن ثم لم تكن على ثقة بأنه سيكون في إمكاننا أن نضحي نحو برنامج كبير لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . وهكذا أخذ البرنامج في التباطؤ .

وتم تحويل ملكية شركة «أمرشام» - وهي شركة صغيرة للمركبات الكيميائية المشعة كانت تسير على ما يرام ، ثم شركة الكابلات واللاسلكي ، وهي شركة دولية كبرى للاتصالات السلكية واللاسلكية



كانت تنوق إلى العودة للقطاع الخاص حيث كانت تجد أن القيود التي تفرضها وزارة الخزانة على استثماراتها في الخارج ونخططها للتوسع مرهقة لها . كانت الإدارة متحمسة ، وهو جزء كبير من المعركة - حيث تريد الإدارة أحياناً بطبيعة الحال أن تتطلق نحو القطاع الخاص . وفي أحيان أخرى يكون دافعها هو عدم رضاها عن الخيارات التي تعرض عليها إذا بقيت في القطاع العام . فكانت هناك ترسانة لبناء السفن ، تخصصت في بناء منصات استخراج البترول من بحر الشمال في مدينة سكوت ليشجو في سكوتلندا ، وكان خيارها بسيطاً للغاية ، حيث كانت صناعة بناء السفن البريطانية المؤتممة تستعد لاجلاق الترسنة لأنها لم تستطع العثور على وسيلة لوقف الخسائر أو انقاذ الوظائف . وقررنا أن تمنح القطاع الخاص فرصة . ومع أن المالكين الجدد عرضوا سعراً مرتفعاً للحصول عليها ، فقد قررنا أنه سيكون من الأفضل إعطاء العاملين والإدارة فرصة لتكوين شركة جديدة ذات مهارات إدارية مؤكدة . وعندما عرض هذا الخيار عليهم ، تحمس العاملون لقبوله . ولا تزال الترسنة ماضية في عملها ، وقد أصبحت أكثر إنتاجاً بكثير عما كانت عليه وشيخ الاغلاق يلوح في الأفق .

وقد دفعت الحكومة أموالاً في هذه العملية لتحويلها للقطاع الخاص ، إذ كان لابد من السماح بتقديم عطاءات سلبية لأن الأصول كانت سيئة للغاية . وبغير هذا كانت هناك تكاليف الاغلاق الضخمة التي تتجاوز العطاء السلبى ، وهناك الخسائر التي تتوالى عاماً بعد عام . وبعض أفضل الصفقات لم نحصل منها على أى أموال وأحياناً دفعتنا فيها أموالاً .

### بريتش تيلكوم :

كان القرار الهام ، الذى بشر بأن عملية التحويل للقطاع الخاص هذه ستكون مختلفة في النوع ، والايقاع ، والإثارة عن كل العمليات السابقة ، هو القرار الذى اتخذته السير كيث جوزيف وزير الصناعة بعد الكثير من الدراسة ، بتحويل ملكية شركة بريتش تيلكوم للقطاع الخاص . وقد طالب مستشارو الوزير بضرورة فتح هذه الصناعة أمام المنافسة ، ليختبر السوق مستوى الخدمات التي تقدمها والأسعار التي تتقاضاها .

وفي ذلك الحين ، سخروا من قراره ، وقيل إنه ليست هناك فرصة لبيع منظمة في ضخامة « بريتش تيلكوم » ، حيث ينتظر أن يطلب من المستثمرين مبلغ يتراوح بين بليونين وأربعة بلايين جنيه استرلى ، في بورصة لم تستطع أن تدبر من قبل أكثر من ٣٠٠ أو ٤٠٠ مليون جنيه استرلى . كما قيل لنا أنه لا توجد فرصة لتحسين الخدمة وخفض الأسعار أو تحسين الأداء في المنظمة بادخال عنصر المنافسة . وقالوا إنها احتكار للدولة وسوف تظل كذلك دائماً وأن خدماتها على أية حال جيدة . وكان انتظار الحصول على تليفون جديد لمدة ستة شهور يعتبر وقتاً مناسباً ، حيث كان الخيار بين نوعين فقط من التليفونات ، وبالأسعار التي تحددها « بريتش تيلكوم » ! .

وأخذت سياستنا لادخال عنصر المنافسة في هذا المرقق تكسب الأصدقاء عندما بدأ الأفراد يرون أن التحرر وتغيير الملكية قد يؤدي إلى النهاية إلى حدوث تحسن . إذ سوف يكون متاحاً الاختيار بين ٤٠ أو ٥٠ نوعاً مختلفاً من التليفونات إما عن طريق الشراء أو التأجير ، وسوف تنخفض أسعار المكالمات التليفونية بين المدن بحوالي ٣٠٪ على الخطوط التي ستفتح للمنافسة ، وستكون زيادة التهربات تحت نظام جديد لتنظيم الأسعار ، أقل كثيراً من المعدل العام للتضخم ، بينما كانت قبل ذلك أعلى منه دائماً تقريباً .

وقد ساعدت هذه الفوائد المحسوسة للمستهلكين على إقامة قاعدة اهتمام سياسية لصالح العملية بأسرها . وبذلك اتسغ نطاق برنامج نقل الملكية للقطاع الخاص . ففي العام الأول بيعت أصول قيمتها حوالي ٣٧٠ مليون جنيه استرليني فقط - حوالي ٥٠٠ مليون دولار ، وذلك في اقتصاد يبلغ إجمالي ناتجه القومي ٣٠٠ بليون جنيه استرليني . وفي العام الماضي ، بلغ إجمالي الأرصدة المبيعة منذ ١٩٧٩ ثمانية بلايين جنيه استرليني ، أو حوالي ١١ بليون دولار . وفي عام واحد من مارس ١٩٨٦ إلى مارس ١٩٨٧ باعت الحكومة البريطانية أصولاً قيمتها ٤,٧٥ بليون جنيه استرليني ، وسوف تمضي لبيع المزيد منها . وعندما بدأت مارجريت تاتشر تولي حكم بريطانيا كان ١٠٪ من الاقتصاد الصناعي والتجاري في أيدي الدولة . وفي نهاية فترتها الثانية ، كانت هذه النسبة قد انخفضت للنصف ، ولا يوجد ما يحول دون إكمال هذا العمل في فترة حكمها الثالثة . وقد حولنا السلطة للحكومات المحلية ، ولم يعد بحكم عدد من أكبر المجالس المحلية نفس الجهات أو المصالح التي تحكم البلاد بصفة عامة . وهذا التفويض للسلطة أمر مفيد ، ولكنه يؤثر فعلاً على ما تستطيع أن تقوم به من عمل . وكانت السياسة التي طبقناها هي تشجيع ، أو حتى إصدار تشريعات للتأكد من أن بعض أنواع الخدمات التي تقدمها الحكومات المحلية تطرح في عطاءات متنافسة .

### موضوعات :

كانت الموضوعات التي ساعدتنا على كسب الرأي العام في البلاد كلها ، تشتمل على فكرة أنه ينبغي مشاركة المزيد من الأفراد في الثروة الصناعية والتجارية للدولة عن طريق شراء وامتلاك الأسهم . وكانت شركة «بريتش تيليكوم» هي التغيير الهام الذي حدث . ففي مسألة واحدة قام مليوناً من مواطني بريطانيا بشراء أسهم في الشركة التي تدير تليفوناتهم . وما زال ١,٧٥ مليون منهم يمزجون الأسهم حتى اليوم ، رغم أنه قيل لنا في ذلك الحين أن هذه المنعرجة لن تستمر غير يومين ، وأن الجميع سوف يبيعون أسهمهم للمؤسسات الكبرى . ولكنهم لم يفعلوا ذلك ، لأن لديهم ظمناً حقيقياً للامتلاك ، وقد أبهجهم أن يمتلكوا بعض الأصول التي تعتبر جزءاً من حياتهم .

وهناك مسألة أخرى تتساوى معها في الأهمية ، وهي ادخال العاملين في عملية الإدارة والملكية والمشاركة في الأرباح . وكان النجاح الأكبر الذى تحقق - ويعتبر من بعض النواحي النموذج الذى يختاره النواقة من بين عمليات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص في المملكة المتحدة - هي شركة الشحن الوطنية ، وهي شركة للتقل بالشاحنات ، وأكبر شركة للتقل على الطرق في المملكة المتحدة ، ولكن إدارتها كانت سيئة حتى انها لم تحقق أرباحاً إلا فيا ندر . وقد أقنع وزير النقل السائقين والمديرين بشراء الشركة لأنفسهم ، وتم بيعها مقابل ٥٠ مليون جنيه استرليني . وقد ذهب أكثر هذا المبلغ لتسوية التزامات صندوق المعاشات والديون الأخرى .

ولكن هذا لم يكن مهماً ، إذ أن الشيء الذى يهم فعلاً هو أن سائقى الشاحنات والمديرين أصبحوا مالكين للأصول التى قل إن حققت أرباحاً ، وحولوا الشركة إلى مؤسسة تفخر بتقديم خدمة من الدرجة الأولى ، وزادت أرباحهم ، وأصبح حملة الأسهم الذين ساهموا منذ البداية ، بعد أربعة أعوام ، يحملون أسهماً زادت قيمتها ١١,٥ مرة ، ولا تزال أرباحهم في ارتفاع .

وكان خصوم العملية يصرون على أن العاملين لن يتمكنوا من اتخاذ القرارات الضرورية الصعبة . ولكن في اجتماع للشركة عقد في ١٩٨٦ ، حيث كان أكثر من نصف العاملين لهم الحق في حضور الاجتماع والادلاء بأصواتهم باعتبارهم من حملة الأسهم ، تكشف أشياء مثيرة للاهتمام : لقد وافقوا أولاً على استئجار بعض أرباحهم في الخارج ، رغم أن النقابات تعارض ذلك دائماً في المملكة المتحدة ، وذلك لأنهم أعقدوا أن هناك فرصاً طيبة للاستئجار ، ثانياً : لقد رفضوا اقتراحاً بأن يكون هناك مديرون خاصون من المال في مجلس الإدارة ، على أساس أن في إمكانهم انتخاب كل أعضاء المجلس باعتبارهم من حملة الأسهم ، وأنهم يفضلون أن يكون في المجلس أشخاص يعرفون ماذا يفعلون - ثالثاً : اتخذوا قراراً بالاستغناء عن بعض العاملين ، لأن جانباً من العمل لم يكن يدرربحاً ، ووافقوا على استثمار المبلغ الذى سيتم توفيره في أماكن أخرى من العمل لضمان ازدهاره مستقبلاً .

وثمة موضوع آخر هام في مجال الترويج لفكرة تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص سياسياً واقتصادياً ، وهو الأداء الأفضل الذى يحققه المشروع بعد تحويله للقطاع الخاص . فهناك استثناءات قليلة للقاعدة التى تقول إنه بمجرد التحويل للقطاع الخاص ، فإن أرباح المشروع ترتفع ، وتزداد استثمارات ويصبح أكثر حرية في تقرير أين يستثمر أمواله ، وكيف يستثمرها ، وكيفية تحسين العمل وتوسيعه . كما أن هناك استثناءات قليلة للقاعدة التى تقول إنه بمجرد التحويل للقطاع الخاص سوف يتحسن أداء العمال ، وأن الأجور والأرباح سوف ترتفع فعلاً نتيجة لتحسن القدرة الانتاجية ، وتحصل الشركة على كميات ضخمة من الأعمال الجديدة نتيجة للروح الجديدة للمشروع والمشاركة فيه ، مما يقضى على زعم انه بمجرد تحويل الأصول للقطاع الخاص ، فإنها ستخفى بصورة ما ، ولا تعود موجودة من أجل الخير الأكبر للاقتصاد الذى ساعدت على ضمانته .

وهكذا فإن إعادة التعليم الاقتصادى للبلاد كانت جزءاً هاماً من العملية . ففي منتصف السبعينيات كان الكثيرون قد نسوا أن السر وسيلة جيدة للملاءمة بين العرض والطلب ، كما نسوا أن الدعم في مكان ما يمكن أن يدمر وظائف في أماكن أخرى ، نتيجة للضرائب ، أو أثر الاقتراض اللازمين لتحويل الوظيفة المدعمة . ونسوا أن سكب الأموال في مشروع حكومى مفلس إذا كان يفعل أشياء خاطئة أو نسى أمر عمله ، لن يؤدي إلا إلى تأخير يوم الحساب الذى لا مفر منه . فهذه الاعتبارات تظهر للعيان عندما تفتح أقطاعات القطاع العام للمشروعات المنافسة . ولتأخذ على سبيل المثال حالة خدمة سيارات الأتوبيس بين المدن ، والى تدرج طرق السيارات في بلادنا . فقد كانت هذه الخدمة خاضعة للقيود الحكومية ولنظام تراخيص متشدد في وقت ما ، وعندما ألغيت القيود الحكومية وفتح بداخلين جدد ، قال المعارضون أن هذا سيكون نهاية لخدمات الأتوبيس بين المدن ، وإنه لن تكون هناك وسيلة تستطيع بها السوق أن تستقي النظام . غير أن وزارة النقل مضت قدماً في عملها ، وكانت النتائج مذهلة ، فقد انخفضت الأجور بشدة ، وزاد عدد الأشخاص الذين يستخدمون سيارات الأتوبيس زيادة كبيرة . وتحولت الصناعة إلى عملية مثمرة تنمو باطراد ، وقد زادت أعداد الركاب بنسبة ٧٠٪ في المسارات الرئيسية بين المدن . وفجأة ظهرت عربات مجهزة بالتلفزيون والفيديو ودورات المياه ، وكل ما يضيف الإثارة إلى رحلات الأتوبيس ويجعلها شيئاً لا ينسى ... وهو ما يجعل المسائل السياسية مسألة مثيرة ، فقد لا يهتم المواطن بمسائل القروض العامة أو العمليات الحسابية لمشروعات الدولة ، ولكنه يهتم بمعرفة ما إذا كان تلفونه يعمل أم لا ، وبكيفية انتقاله من مكان إلى مكان آخر ، كما إنه يهتم بالسعر والجودة للمنتجات والخدمات .

وموضوعنا الأخير هو أنه من الممكن وضع نهاية للخسائر الضخمة لمشروعات الدولة . وقد قيل مرة أخرى إنه أمر لا يمكن تصوره ، إذ لا يمكن عمله إلا على حساب توفيرات ضخمة في العاملين ، وإغلاق الخدمة أو الفشل في تقديم سلع وخدمات جوهرية . وقد أظهر تحليل أجرته عن صناعة الصلب - حيث لا يزال الجانب الأكبر منها ملكية عامة - إن الخسارة في عدد الوظائف كنسبة من العدد الأصلي للوظائف كانت أكبر كثيراً خلال عقد الدعم المكثف مما كان عندما كانت الصناعة في أيدي القطاع الخاص ، عندما كان الدعم قليلاً ، ومع وجود منافسة شديدة من الصناعات المؤمة المدعمة . ونفس الشيء حدث في صناعة السيارات . فقد حصلت شركة ليلاند البريطانية على ٢,٥ بليون جنيه استرلينى من الدعم ، وقد خسرت وظائف أكثر مما حدث لشركات السيارات المنافسة غير المدعمة من القطاع الخاص . وتأكيذاً لذلك فإنه بعد تحويل شركة جاجوار - وهى جزء من شركة ليلاند - إلى القطاع الخاص ، والى ظن كثيرين أنها كان يجب إغلاقها في ذلك الحين ، أضافت الشركة عدداً آخر من المستخدمين ، وأصبحت الآن أكبر كثيراً مما كانت . فللنافسة هى أفضل طريقة لضمان اهتمام المستهلك . ولكننا وجدنا أيضاً أنه من الضرورى اجراء بعض التنظيم ، وقد وضعنا قواعد

في حالة تحويل شركتي بريتش تيلكوم والغاز البريطانيتين إلى القطاع الخاص ، تعطى المستهلك حيازة أكثر مما كانت له قبلا .

وفي الختام ، فقد نما برنامج تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص في المملكة المتحدة ويرجع ذلك من ناحية إلى دعم الاهتمام لصالحه ، ومن ناحية أخرى لأن الحكومة كانت لديها الإرادة السياسية لتشكيل اللجان الضرورية ، والاضطلاع بوسائل التصرف التي أدت إلى برنامج قوى وناجح لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص .

وكان في وزارة الخزانة وزير مختص ببرنامج تحويل الملكية للقطاع الخاص ، ورئيسة للوزراء تؤيد هذه السياسة . ويرى أعضاء مجلس الوزراء الآن أن التحويل للقطاع الخاص لا يؤدي إلى تنشيط أجزاء من القطاع العام فحسب ، بل إنه يؤدي إلى ارتفاع شعبيتهم أيضا .

إننا نعيش في عالم مثقل بالديون ، ومن أكبر مشكلاتنا وجود دول ترهقها الديون ولا تعرف كيف تحصل على الأموال التي تحتاج إليها ، ويساورها القلق حيال العواقب السياسية لزيادة شدة الأزمات على البطون ، أو الفصائل الزائدة الارتفاع . والشئ الوحيد الذي يستطيع في هذه الظروف ابقاء عجالات الاقتصاد العالمي تدور هو زيادة امتلاك الأسهم لوقف زيادة الديون . ويعنى ذلك بالنسبة للدولة بيع الأسهم لأصحاب المدخرات والمستثمرين ، سواء كانوا في الداخل أو الخارج .

ولقد توصلنا إلى وسيلة بسيطة لمنع عمليات السيطرة غير المرغوب فيها ، بما في ذلك عمليات السيطرة الخارجية . وإنه حتى إذا تم بيع ١٠٠٪ من الأسهم العادية ذات الأرباح في إحدى الشركات ، فإن الحكومة تحتفظ بسهم واحد « ذهبي » . ولهذا السهم سلطة واحدة فقط ، وهي سلطة تستخدم في حالة الطوارئ وتمثل في حق التصويت على تغيير ملكية كل الأسهم . ونتيجة لذلك لم تحدث أية محاولات لتقديم عروض للاستيلاء على ملكية شركات . ويمكن باستخدام هذا الحق في التصويت عرقلة أية سيطرة احتكارية وطنية غير مرغوب فيها ، وكذلك عرقلة السيطرة الأجنبية . وأخيراً فإن الاستثمارات من الخارج في أسهم الشركات التي حولت ملكيتها للقطاع الخاص يمكن أن تكون جزءاً من استراتيجية الدولة لمعادلة أى خلل في الميزان التجاري .

الشريك في خدمات جرافيل وست

بكولومبيا البريطانية

## التحويل للملكية الخاصة : حالة كولومبيا البريطانية

عندما أدخلت الأفكار بشأن تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص لأول مرة في كولومبيا البريطانية في أوائل السبعينيات ، كان هناك قول شائع يقول إن الخبراء في تحويل الملكية العامة للخاصة أشبه بأشخاص يعرفون مائة طريقة مختلفة لحب المرأة ، ولكنهم لا يعرفون أية امرأة . وكان في هذا التشبيه قدر من الحقيقة في تلك الأيام ، ولكن الأمور تغيرت بكل تأكيد منذ ذلك الحين ، فقد نجا التحويل للقطاع الخاص إلى الحد الذي أصبح يؤثر فيه الآن على الكثير من شئون حياتنا .

وكولومبيا البريطانية هي أقصى أقليم غرب كندا ، وهي دولة متقدمة ، ذات سوق متطورة نسبياً لرؤوس الأموال ، ويمثل إقليم كولومبيا البريطانية حوالي ١٠٪ منها . وفي أوائل السبعينيات أطلقت مجلة «بارون» على الأقليم إسم «شيلي الشبالية» إشارة إلى نظام اللندى الاشتراكي في شيلي . ولكن تغيرت الأفكار بعد ذلك بانتخاب رئيس جديد لحكومة كولومبيا البريطانية ، وحظيت عملية تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص بتأييده التام . والواقع إنها كانت فكرته ، وقد قام بتجميع مجموعة من المؤسسات الاستشارية ، من بينها مؤسسة لاعداد خطة البرنامج . وكان تكوين المجموعة من أصحاب المصارف الاستشارية فقط خطأ ، إذ لم يتوفر لديها الرأى السياسى ورأى البنوك التجارية مما أسفر عن مشكلات لا مبرها فيها بعد . وعند تكوين مثل هذه اللجان ، فإن من الأفكار الطيبة أن تشمل قطاعات هامة من المسرح الاقتصادى والسياسى حتى يمكن ضمان تأييدها مسبقاً . ومن المهم أيضاً بصفة خاصة الحصول على تأييد سياسى تام ، لأن عملية التحويل سوف تستدعى إحداث تغييرات دون شك ، وتستوجب منع وتنازلات ، وتثير عقبات سياسية ينبغي تذليلها ، وهي أمور لا يمكن تحقيقها إلا بتأييد تام من الأشخاص الذين يستطيعون اتخاذ هذه القرارات .

وقد تسلمت لجنتنا الخاصة بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص قائمة جرد للأصول المتاحة لتحويلها للقطاع الخاص وعددها ٢٤ وكان بعضها يحقق أرباحاً والبعض الآخر لا يفعل ذلك . وقد وقع اختيارنا على خمسة أصول من قائمة الجرد ، بينها ثلاثة تعمل في منتجات الغابات ، وواحدة في

البترول والغاز ، والخامسة في نقل الغاز . وانشأتنا شركة قابضة حولنا الأصول إليها ، وأسميتها شركة كولومبيا البريطانية لاستثمار الموارد ، وفي مقابل تلك الأصول حصلت الحكومة على عدد معين من الأسهم العامة في الشركة .

وعند تشكيل شركتنا الجديدة اخترنا مجلساً للمديرين كان مقصوداً على رجال الأعمال وعددهم خمسة مؤهلين تماماً لذلك وذوى مكانة عالية ولا تتناقض مسؤولياتهم مع أصولنا . وهذه المجموعة المحدودة العدد تم التوصل لاختيارها بعد استبعاد الذين لهم صلة بأعمال الغابات ، والبترول والغاز ونقل الغاز ، بسبب تضارب المصالح المحتمل حدوثه مما ضيق من قائمة المرشحين للاختيار . ولم يكن هناك ممثلون للحكومة في أى مكان من إدارة الشركة ، واستخدمنا رجال أعمال مستقلين للعمل كمديرين ، وقد استخدموا بدورهم رجال أعمال كمساعدين مديرين ، وبعد ذلك تم نقل ملكية الشركة الجديدة للقطاع الخاص .

### قرارات بشأن الأسهم :

لما كنا من رجال الاستثمار ، فقد أمضينا فترة طويلة في دراسة أشكال معقدة من السندات والأوراق المالية ، واقترحنا بيع بعض الأسهم العامة للمستثمرين ، واعطاء الحكومة بعض الأسهم المحددة الفائدة . وفي إحدى المراحل بحثنا فكرة إصدار صكوك بترولية ، وأسهم متمازة ، والسندات القابلة للتحويل . غير أن كل هذه الدراسات أغفلت أن حكومتنا كانت تحاول فقط عكس الممارسات الاشتراكية للحكومة التي سبقتها ، وهي لم تكن تهتم بالحصول على أموال عن الأصول أم لا ، بل تريد فقط التخلص منها وإعادتها إلى القطاع الخاص . ولو أدركنا ذلك في وقت مبكر لوفرتنا على أنفسنا الكثير من الوقت والجهد في التخطيط الداخلى .

وقد تم تحويل الملكية للقطاع الخاص باعطاء الأسهم التي تملكها الحكومة إلى سكان كولومبيا البريطانية . وكان سبب إعطائنا الأسهم لسكان الإقليم فقط هو أن الأسهم كانت مملوكة للحكومة الإقليم ، أى الحكومة التي تمثل هؤلاء الناس . وقد قسمنا عدد الأسهم المملوكة للحكومة وعددها ١٥ مليون سهم على عدد الأشخاص الذين تقدر أنهم يعيشون في الإقليم ، أى أن كلأ منهم سيحصل على خمسة أسهم تقريباً ومن العريف أنه كانت هناك زيادة في عدد سكان الإقليم الذين قدموا طلبات للحصول على الجنسية الكندية لكي يصبح لهم الحق في أسهم تصل قيمتها إلى ٣٠ دولاراً كندياً . وفي الوقت الذى نفذنا فيه تحويل الملكية للقطاع الخاص فعلاً ، قمنا بضمان بيع الأسهم التي خصصت للمستثمرين المقيمين داخل كولومبيا البريطانية .. ولما كانت هذه الأسهم صادرة لحساب الشركة ، فإن المال الذى جمع منها عاد إلى الشركة .

وقد حدث التوزيع المجافى وضمان بيع الأسهم خلال فترة ثلاثة شهور . وبعد انتهاء تلك الفترة ،

كانت هناك فترة ستة أسابيع لا يحرى خلالها أى تعامل فى هذه الأسهم ، ثم سجلت الأسهم فى البورصة ، وأصبح كل شخص حراً فى أن يفعل بأشهمه ما يشاء . ولكن كان هناك تعامل غير رسمى فى الأسهم خلال فترة الأسابيع الستة قبل التسجيل الرسمى للأسهم : لقد انطلق الناس إلى الشوارع يعرضون شراؤها ، أو تجار يعرضون قبولها مقابل سلع من متاجرهم .

وخلال عملية التخطيط ، كنا نعتقد أن نسبة تتراوح بين الثلثين والثلاثة أرباع من الأسهم المحلية سوف تؤخذ . والواقع أن ٨٦٪ من الأسهم التى كانت متاحة للتوزيع تم أخذها . أما الـ ١٤٪ الباقية فقد امتلكتها الحكومة فوراً بعد التحويل للقطاع الخاص . وقد منحت الحكومة هذه الأسهم إلى إحدى المؤسسات فى كوليبيا البريطانية وكانت هناك فترة حيازة مرتبطة بالهدية . وقامت المؤسسة فيما بعد بتصفية حيازاتها وبذلك تم توزيع كل الأسهم فى الواقع .

وأما الأسهم التى جرى ضمان بيعها فقد بلغت حصيلة بيعها ٤٨٧,٥ مليون دولار ، وهو أكثر من ضعف الرقم القياسى السابق تحقيقه فى الاكتتابات العامة الكندية ، ولا يزيد عنه إلا حالتان فقط فى الولايات المتحدة . وقد بدأت الشركة برأس المال هذا وقامت بشراء عدة أصول أخرى منها أصل واحد كبير القيمة والباقي أصغر شأنًا . فقد خصصت بعض الأموال للحصول على حقوق التنقيب عن البترول والغاز ، واستخدم البعض الآخر للقيام بعمليات شراء شركات أخرى أصغر ذات نشاط مكمل لنشاطها . وأكرر مرة أخرى أننا عندما بدأنا لم يكن هدفنا ضمان بيع ما قيمته ٥٠٠ مليون دولار تقريباً من الأسهم . لقد حصل كل شخص فى الإقليم على خمسة أسهم مجاًناً ، وعرض على كل منهم شراء ٥٠٠ سهم أخرى بسعر ٦ دولار للسهم . وبلغت جملة اكتاب الأشخاص معاً ما قيمته ٤٨٥ مليون دولار . وتساوى الأسهم اليوم دولارين للسهم ، وهو الطرف الأدنى من خط بياني بلغ أقصى ارتفاعه ٩ دولارات بين ١٩٧٨ واليوم . ويعكس الفرق تقييم أدنى للأصول من الموارد التابعة للشركة .

وهناك عدد من العوامل يفسر سبب استثمار الناس فى شركة كولومبيا البريطانية لاستثمار الموارد . فهناك مستقبل ايماني لأسعار منتجات الغابات ، وصناعات البترول والغاز التى كانت تسير بنجاح متوقع استمراره ، وهو ما فعلته لبعض الوقت . وكانت الفترة موضوع الحديث ، ١٩٧٨ - ١٩٧٩ فترة تضخم مرتفع . كما كان هناك إحساس بأن مثل هذه العملية التى ترعاها الحكومة لن يسمح لها بالفشل ، ومن ثم فإنها لا بد أن تكون جيدة . ولم يكن هناك أى ضمان كهذا ، ولكن من غير الممكن اقناع الناس بذلك . وأخيراً فإن رئيس وزراء الإقليم قام بدور نشيط فى شن حملة من أجل الشركة الجديدة ، معلناً إنها شئء يجب أن يؤيده كل مواطن الإقليم .

**محاضرات تم تجنبها :**

خلال فترة العامين ونصف العام منذ الوقت الذى أنشئت فيه اللجنة حتى وقت اكتمال المسألة ، كاد



المشروع كله بنهار مرتين . كانت المرة الأولى خلال عملية التخطيط قبل أن تتوصل إلى الرؤية الصحيحة لأهم شيء تريد حكومتنا إنجازه . وكما أثر من قبل ، كانت بعض المقترحات تمثل صفقات بالغة التعقيد من الأوراق المالية تم تجميعها معاً كوسيلة للحصول على المبلغ المفترض دفعه مقابل الأصول . وقد بلغ من تعقيد هذه الصفقات إنها أصبحت غير مقبولة من أحد ، حتى بالنسبة إلى أولئك الذين اقترحوها :

خلال فترة العامين ونصف العام منذ الوقت الذي أنشئت فيه اللجنة حتى وقت اكتمال المسألة ، كاد المشروع كله ينهار مرتين . كانت المرة الأولى خلال عملية التخطيط قبل أن تتوصل إلى الرؤية الصحيحة لأهم شيء تريد حكومتنا إنجازه . وكما أثر من قبل ، كانت بعض المقترحات تمثل صفقات بالغة التعقيد من الأوراق المالية تم تجميعها معاً كوسيلة للحصول على المبلغ المفترض دفعه مقابل الأصول . وقد بلغ من تعقيد هذه الصفقات إنها أصبحت غير مقبولة من أحد ، حتى بالنسبة إلى أولئك الذين اقترحوها . وكادت الحفلة تنهار قبل أن نرى في النهاية أبسط رد على السؤال الحاصل بكل المدفوعات وهو : وزعوا الأسهم مجانا .

وكانت المشكلة الثانية سياسية : لقد اختار رئيس الوزراء فترة الأشهر الثلاثة التي ستوزع خلالها الأسهم ليدعوا لإجراء الانتخابات . وكان التفكير الذي يشغل بالنا نحن القائمون بالتخطيط ، هو إنه أثناء فترة التوزيع يحتمل أن تسفر الانتخابات عن عودة الحكومة التي أتمت الأصول إلى السلطة مرة أخرى ، وهو أمر مرعب . ولكن تبين أن بداية رئيس الوزراء السياسية كانت صائبة ، حيث إنه فاز في الانتخابات بأغلبية كبيرة .

### النتائج :

إن الشركة لا تزال قائمة حتى اليوم ، وهي تعمل في نفس المجالات السابقة وإن كانت قد تغيرت كثيراً عن الشركة التي حولناها إلى القطاع الخاص . ويمرر التعامل في أسهمها في البورصة ، وهي قادرة تماماً على المنافسة ، وهي ملوكة لمستثمرين لا صلة لهم بالحكومة . والفرق الأساسي هو أن القرارات أصبحت تصدر الآن في البيئة المنافسة للقطاع الخاص . على عكس القطاع العام .

ويختلف هيكل حيازة الأسهم اليوم إلى حد كبير عن هيكل حيازة الأسهم الأول ، إذ أن التوزيع المجاني وضمان بيع الأسهم يتم للأفراد الموجودين داخل الإقليم . وقد انتشرت ملكية الأسهم بعد ذلك في أنحاء الدولة ، وانتقل جانب منها إلى ما يسمى بمؤسسات الاستثمار ، كصناديق المعاشات ، والصناديق المشتركة ، والبنوك .

وهناك ثلاث نقاط تتعلق بتجارة شركة كولومبيا البريطانية لاستثمار الموارد ترتبط ببرامج التحويل

للقطاع الخاص في الدول الأقل تقدماً ، وتصلق الأولى بتعليم الجمهور . فقد انطوت العملية على تعلم تلقائي للجمهور ، إذ أن أولئك الذين لم يسبق لهم قط امتلاك أيًا من الأصول المالية ، أصبحوا فجأة مالكيها . وكانت هذه العملية التعليمية شيئاً جديراً بالملاحظة ، حتى في بلدان التي يفترض أنها متقدمة . وكان ذلك موضوع من الطبيعي أن تعالجه الصحف اليومية ، أو الإذاعة أو التلفزيون ، وإعلانات البنوك والمؤسسات الاستثمارية قائلة : هذا ما نتمله أسهمكم ، وهذا هو ما نتمنى ، وبهذه الطريقة يمكننا شراءها أو بيعها .

ولم تسلم الخطة ذاتها من النقد عندما أعلنت أول مرة . فقد نشر البعض تحليلات كانت خاطئة تماماً وكشفت عن سوء فهم تام عن كيفية إدارة الشركات وكيف تتكون ، وماذا يعنى أن تكون من حملة الأسهم . ولكن كان هناك كثير من الحوار الذي دار في أجهزة الإعلام ، وبين الأسر عبر الأسوار الخلفية ، وكانت هناك فائدة مادية في نشر المصطلحات التعليمية عن الشركات وكيفية عملها .

أما النقطة الثانية ، فهي إن تقييم الأصول في الدول الأقل تقدماً عن المشروعات التي سوف تبدأ بتحويلها للقسط الخاص يعتبر أمراً بالغ الأهمية . وهناك انقسام في الرأي بشأن ذلك ، واعتقد أن عمليات التحويل القليلة الأولى للقسط الخاص يجب أن تمنح أكبر فرصة للنجاح ، وإنها يجب أن تشمل على أكثر الأصول الموجودة قابلية للنجاح تجارياً . ولا يعنى ذلك القول بأنه يجب على حكومات الدول الأقل تقدماً تجاهل الأصول الأقل جاذبية ، ولكن من أجل أن يقف برنامج طويل الأجل لنقل الملكية العامة للقسط الخاص على قدميه بثبات ، فإنه يجب أن يبدأ بأصول ذات جدوى اقتصادية مالية ، ومن الممكن بعد ذلك أن يشمل أصولاً أقل جدوى ، عن طريق ربط الأصول بشركة قابضة على سبيل المثال .

وأخيراً فإن على الدول الأقل تقدماً أن تتوقع قدرًا كبيراً من الاتجار غير الرسمي . وسوف يؤدي تعلم الناس ملكية الأسهم إلى إثارة الاهتمام وتوليد قوة دافعة لديهم ، وحتى في المجالات التي تنخفض فيها نسبة التعلم ، فسوف يتحدث الناس فيما بين أنفسهم ويعلم أحدهم الآخر ، وبعض الدعاية الحكومية سوف يساعد كثيراً .

مدير برنامج التحويل للقطاع الخاص  
لصندوق الحكومة التركية للمشاركة العامة

## التحويل للقطاع الخاص : حالة تركيا

هناك الكثير مما يمكن تعلمه من تجارب دول مختلفة في تخطيط وتنفيذ سياسات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، مما كانت خصائص الدولة أو طبيعتها أو الفكر الذى يقف وراء سياسات التحويل للقطاع الخاص فيها . وهناك شكوك حيال الأبناء الخاصة بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . ففي الدول الأقل تقدما تكون مشكلات المشروعات الاقتصادية المملوكة للدولة معروفة ، ولكن كثيرا من الدول يرى أنه لا يمكن عمل أى شيء لحل هذه المشكلات . واعتقد أنه إذا كانت هناك سياسات معنية ضرورية لإعادة بناء الاقتصاد وجعله أكثر فعالية ، فإنه ينبغي اتخاذ قرارات صعبة . وسوف اركز في هذا البحث على الاطار القانوني ، والتخطيط ، وتنفيذ برامج التحويل للقطاع الخاص ، والصعوبات العملية والاحتمالات فيما يتعلق بالمستقبل . وقبل أن أشرع في ذلك ، سأقدم وصفا موجزا للتغيير الذى حدث في مسيرة سياسة الاقتصاد التركي منذ عام ١٩٨٠ ، ووضع مشروعات الدولة الاقتصادية في الاقتصاد التركي ، وسيكون من الممكن فهم سياسة التحويل للقطاع الخاص في الدولة في هذا السياق بصورة أفضل .

حدث تحول جذري في الإدارة الاقتصادية منذ عام ١٩٨٠ . فقد ابتعدت تركيا عن الموقف الذى يتجه نحو الانغلاق على الداخل ويعتمد على تدخل الدولة الشديد ، إلى موقف يسمح بدور أكبر لقوى السوق والتحرر المتزايد للاقتصاد . فهناك فهم أكبر وتقدير لفكرة انه لا يمكن إدارة الاقتصاد من خلال القيود ، واجراءات الحماية ، والعقوبات . والسيطرة البيروقراطية . وتم تنفيذ تغييرات سياسية وتنظيمية عديدة .

وتم تخفيض تدخل الحكومة في الاقتصاد إلى أدنى مستوى مطلوب ، وأزيلت القيود على الأسعار . كما شجعت أنشطة الصادرات ، ووضع سعر واقعي للمصرف من خلال تعديلات مستمرة . كما وضع سعر واقعي للفائدة ، وتحررت التجارة الخارجية والمدفوعات وانفتح الاقتصاد على المنافسة الدولية ، بينا ألغى الدعم الحكومي للمشروعات الاقتصادية المملوكة للدولة بصورة تدريجية ،

واقترنت الاستثمارات الحكومية على النسبة الاساسية ومشروعات الطاقة .

وسمح للمستثمرين الخاصين بدخول قطاعات كان المعتقد دائما أنها مجال مقصور على الدولة . والغيث القيود المفروضة على القطاع المصرفي . ومن أجل تنشيط أسواق رموس الأموال بطريقة منتظمة ، صدر قانون خاص بسوق رموس الأموال . وللاجتذاب المزيد من الاستثمارات الأجنبية ، انشئت بيئة اقتصادية مأمونة ، ومنح الأجانب الحق في تحويل أرباح أسهمهم وحصيلة البيع ، ونصفية الأصول التي يمتلكونها . وطبقت حوافز الاستثمار على كل من يعينهم الأمر ، بغير تفرقة بين المستثمرين المحليين والأجانب . وانشئت صناديق خارج عملية الميزانية البطيئة لتحويل مشروعات البنية الأساسية ، والاسكان والضمان المتعلقة بالدفاع .

ولم يستغرق الأمر طويلا لتحقيق نتائج إيجابية من البرنامج . فقد تمت السيطرة على التضخم وخفض ، رغم ان مستوى المالى ليس مرضيا بعد . وزادت الصادرات بمعدل أكثر من ثلاث مرات ، من أكثر قليلا من بليونى دولار فى ١٩٨٠ إلى ثمانية بلايين دولار فى ١٩٨٥ . وارتفع نصيب السلع الصناعية فى تكوين الصادرات من ٣٥٪ إلى حوالى ٨٠٪ فى خمس سنوات . وتحسن ميزان المدفوعات إلى حد يكفى لتحسين الثقة بصورة جوهرية فى الأسواق المالية الدولية . وانخفض عجز الميزانية انخفاضاً هاماً . وتحققت تغييرات هيكلية فى الاقتصاد ، واستخدمت سياسات مالية صحيحة .

### المشروعات الاقتصادية للدولة :

ينبنى تقييم برنامج تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى تركيا فى ضوء التطورات والتغيرات التى حدثت فى الاقتصاد التركى ، كما يجب النظر إليه باعتباره محاولة لتحسين الاقتصاد ، بتوسيع نطاق اشتراك القطاع الخاص ، وتضييق اشتراك الدولة والمشروعات الاقتصادية المملوكة هى نتيجة سياسات تصنيع عظيمة خلال الثلاثينيات . وكانت الأسباب الأساسية لانشاء مشروعات الدولة الاقتصادية فى البداية هى نقص مهارات التنظيم ، ونقص رموس الأموال فى القطاع الخاص ، والاعتقاد بأن المشروعات الاقتصادية للدولة هى التى تحرك التنمية الاقتصادية والإقليمية . وكان على المشروعات ان تعمل بكفاءة وطاقمة انتاجية كمشروعات العمل الأخرى ، بل إن مؤسسى مشروعات الدولة الاقتصادية كانوا يفكرون فى تحويلها للقطاع الخاص ، ووضع نصوص فى نظام المشروعات الحكومية تكلف مجلس الوزراء باستطلاع الفرص بيع أسهم هذه المشروعات للجمهور ، على أن تستخدم حصيلة هذا البيع لتمويل مشروعات صناعية جديدة .

وقد حققت المشروعات الاقتصادية الحكومية بالفعل أهدافا معينة ، رغم ان نجاحها أوجد تحيزاً عقائدياً مفاده ان القطاع الحكومى يستطيع أن يؤدى أشياء معينة بطريقة أفضل بل لقد ظن

البعض إن الشركات الاقتصادية الحكومية تفعل كل شيء أفضل من غيرها . ولم تطبق النصوص الخاصة بتحويل الملكية للقطاع الخاص رغم أنها وضعت في قوانين الشركات الاقتصادية للدولة . وأخذ دور الدولة في الاقتصاد يزداد باستمرار ، وتستخدم هذه الشركات الآن أكثر من ٦٠٠ ألف شخص ، وتغل ٣٠٪ من إجمالي الاستثمارات و ١٥٪ من إجمالي الناتج القومي . ولكن هذا القطاع الذي حصل على الكثير من موارد الاقتصاد لم يستطع ان يقدم إلا القليل من الكفاءة والقدرة الإنتاجية ، وجودة السلع والخدمات التي ينتجها .

وفي الثمانينيات اتخذت الحكومة إجراءات شديدة لتحسين كفاءة المشروعات الاقتصادية للدولة . فألغيت كل المزايا والاعفاءات التي كانت تتمتع بها ، وسمح للمديرين بتحديد أسعار منتجاتهم . ومع ذلك فإن الاتجاه لإظهار الخسائر والخلطة السيئة في الكثير من مشروعات القطاع العام بدأ أمراً غير قابل للعلاج . ولما كانت تلك المشروعات لا يمكن اشهار افلاسها ، فإنه لم يكن هناك ما يضطرها إلى المنافسة أو التفوق . أما الأهداف المالية فمن الممكن تجاهلها في النهاية . وحتى إذا ماحررت المشروعات الحكومية فإنه لم يكن هناك في النهاية أى عقوبة على سوء الأداء لأن تنظيم الحكومة للمشروعات الاقتصادية المملوكة للدولة أصبح كثيراً من تنظيم المشروعات الخاصة .

ويأخذ كل ذلك في الاعتبار ، قامت حكومة تركيا باتخاذ خطوات لتحرير المشروعات الاقتصادية للدولة وتحويلها للقطاع الخاص . وبقرار مشروع تشجيع المنحدرات والتعجيل بالاستثمارات العامة في عام ١٩٨٤ أصبح الإطار القانوني للتحويل إلى القطاع الخاص وتحرير المشروعات الاقتصادية للدولة ، جاهزاً . ويستهدف هذا القانون تشجيع المنحدرات بضمان دخل ثابت موثوق به ، والمساعدة على الإسراع بحركة الاستثمارات عن طريق نظام مالى سريع الحركة ، وجعل المشروعات الاقتصادية للدولة أكثر كفاءة بفتحها أمام مشاركة رؤوس الأموال الخاصة .

وقد قدم القانون أربع أدوات رئيسية لتحقيق هذه الأهداف وهي : سندات للمشاركة في الأيراد ، وإسهم عادية ، وتحويل حقوق تشغيل المشروعات الاقتصادية للدولة ، وصندوق المشاركة العام . وسندات المشاركة في الأيراد هي صكوك تسمح للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بالمشاركة في الإيرادات الناتجة عن طريق النسبة الأساسية المملوكة لمؤسسات ومنشآت عامة . وقد أدخلت الجسور والسدود ومحطات الكهرباء ، والطرق السريعة ، والسكك الحديدية ، وأنظمة الاتصالات السلكية واللاسلكية ، والموانئ والمطارات في تعريف مشروعات البنية الأساسية . وأدى السماح للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بأن يكون لهم نصيب في إيرادات هذه المرافق لفترات معينة بينما تظل الدولة محفظة بحق الملكية ، إلى خلق مصدر جديد للمنحدرات . ومن الممكن اعتبار هذه النتيجة تحميلاً جزئياً للملكية الخاصة .

وتعتبر الأسهم العامة وتحويل حقوق تشغيل المشروعات أدوات ترتبط بصورة مباشرة

بالمشروعات الاقتصادية للدولة . وتتجمع كل الإيرادات الناتجة من هذين المصدرين في صندوق المشاركة العامة الذى أنشئ خارج الميزانية . كما أن الإيرادات الناتجة عن إدارة المرافق التى انشئت بموجب سندات المشاركة فى الإيرادات تتجمع أيضا فى هذا الصندوق الذى يستخدم لتحويل مرافق البنية الأساسية التى تصدر عنها سندات للمشاركة فى الإيرادات مستقبلا وكذلك لتحويل المشروعات الاقتصادية للدولة التى قد تحول للقطاع الخاص إذا دعت الضرورة لتحويل الاستثمارات فى المناطق ذات الأولوية للتنمية . وينص القانون على طرح أسهم المشروعات الاقتصادية للدولة باعتبارها وسيلة لتحويل هذه المشروعات للقطاع الخاص ، وتحقيق مشاركة الأمة فى الثروة القومية ، والحكومة بانسحابها من الأنشطة الصناعية والتجارية وبقيامها بتحسين البنية الأساسية الصناعية تساعد على خلق بيئة مناسبة للقطاع الخاص ، وتساعد التنمية الصناعية من خلال حوافز جذابة .

### التخطيط :

عند تخطيط وتنفيذ برنامج تحويل الملكية العامة إلى الخاصة ، كانت الحكومة تنظم أنشطتها وفقا للافتراضات التالية :

- إن إنشاء جهاز حكومى ضخم مزدحم غير قابل لحسن الإدارة هو أمر غير مرغوب فيه .
  - إن التعاون والمشاركة النشطة من كل الوكالات الحكومية أمر جوهري .
  - إن المساعدات الخارجية على أساس تعاقدى مسألة مرغوب فيها .
- ومن داخل الحكومة تم إنشاء مجموعة رئيسية مهمتها إعداد مشروعات الدولة الاقتصادية لتحويلها للملكية الخاصة . كما شكلت مجموعة موازية فى هيئة التخطيط الحكومية ، ومجموعة ثالثة ، برئاسة وزير دولة لتقييم كل الأعمال بهدف تحويلها للقطاع الخاص ، ولاحالة المسائل إلى مجلس تنمية الإسكان والمساهمة العامة لاتخاذ قرارات بشأنها . ويجرى فى الوقت الراهن التخطيط لتحويل الملكية للقطاع الخاص ، وفك ارتباط مشروعات الدولة الاقتصادية عن الدولة .. وتشمل هذه الدراسات :

- تحليل القطاعات التى تعمل فيها مشروعات الدولة الاقتصادية .
- تحديد مركز ومكان أى مشروع اقتصادى للدولة ، أو وحدات عمل هذه المشروعات فى قطاع معين .
- تحليل مالى وإدارى لمشروعات الدولة الاقتصادية ، ووحدات أعمال هذه المشروعات .
- إعداد سياسات تستهدف حل مشكلات العاملين ، ومعالجة موزعرات تعويضات نهاية الخدمة المتراكمة ، ومدفوعات الفصل للعاملين فى مشروعات الدولة الاقتصادية المستخدمين بمقتضى القانون .

- تحليل الظروف الإقليمية للمناطق التي تقع فيها مشروعات الدولة الاقتصادية . و وحدات عمل هذه المشروعات ، بما في ذلك السكان ، والتنمية الاقتصادية . وأنشطة العمل ، وصلات العمل بين هذه الشركات والإقليم .
  - تحديد التكوين المثالي لرؤوس أموال مشروعات الدولة الاقتصادية .
  - تحديد وسائل التمويل التي يمكن بواسطتها مقابلة ديون مشروعات الدولة الاقتصادية ، ولاسيما الديون الأجنبية .
  - تحليل لأسواق رؤوس الأموال والنقد في تركيا .
  - تقدير قيمة مشروعات الدولة الاقتصادية ووحدات العمل بها ، وأسعار أسهمها .
  - وضع خطط لبرامج تحويل الملكية للقطاع الخاص .
  - وضع خطط للوسائل التي سيصبح العاملون في مشروعات الدولة الاقتصادية بمقتضاها حملة أسهم في الشركات التي يعملون فيها .
  - تحديد سياسات تسويق أسهم مشروعات الدولة الاقتصادية والاستراتيجية التي تتبع في هذا الشأن .
  - تحديد الشروط التي سوف تتحول بموجبها حقوق إدارة المشروعات الاقتصادية للدولة إلى القطاع الخاص .
  - تحويل المشروعات الاقتصادية للدولة أو وحدات عملها إلى شركات ذات مسئولية محدودة ، بحكمها القانون التجاري التركي .
- وقد اصدرت هيئة التخطيط الحكومية تكليفا لاجراء اصلاحات في مشروعات بعض القطاعات ، مع التأكيد على تحديد مدى صلاحية الشركات الاقتصادية للدولة التي تعمل في هذه القطاعات للتحويل إلى القطاع الخاص . وسوف تتلو ذلك قريبا دراسات مماثلة في قطاعات أخرى . وهناك دراسة أخرى طلبتها هيئة التخطيط الحكومية هي . دراسة خطة رئيسية للتحويل للقطاع الخاص ، وسوف تدرس أهداف عملية تحويل الملكية للقطاع الخاص ، وأسواق رؤوس الأموال ، والعوامل الرئيسية المؤثرة على التحويل للقطاع الخاص ، وما يفضله المستثمرون ، والجدوى الاقتصادية والمالية لهذه المشروعات ، والمشاكل القانونية والمحاسبية المتعلقة بها . وسوف تقوم الدراسة بتصنيف المشروعات الاقتصادية للدولة وفقا لامكانية تحويلها للقطاع الخاص وإعداد الخطط والمبادول الزمنية لكل هذه المشروعات ، وأيضا خطط محددة للمشروعات التي لها أعلى امكانية للتحويل للقطاع الخاص . وتظهر الدلالات الأولية ان امكانية ان تصبح مشروعات الدولة الاقتصادية مجدية امكانية كبيرة ومن ثم فهي سوف تقدم لكل المستثمرين ، سواء كانوا محليين أو اجانب شركات أو أفرادا ، فرصة لتوجيه مدخراتهم وأموالهم التي استثمارات جديدة منتجة .

## التنفيذ :

كان أول قرار بتحويل الملكية للقطاع الخاص اتخذ المجلس الاقتصادي الأعلى هو تحويل ملكية الخطوط الجوية التركية ، وهي الشركة الوطنية للنقل الجوي ، إلى القطاع الخاص . وقد تمت الإعدادات لتقرير أفضل وسيلة للتحويل للقطاع الخاص وتبني الشركة لذلك . وسوف يتبع بيع الأسهم للمعاملين في الشركة وللجمهور البيع لشركات محلية خاصة ، وللمستثمرين الأجانب . وهناك مشروعات صناعية عديدة بدأت بواسطة مشروعات الدولة الاقتصادية في السبعينيات ، ثم توقفت في الثمانينيات لأسباب عديدة ، أهمها نقص التمويل . وكانت قد اشترت أراض لهذه المشروعات ، وأقيمت مبان ومرافق أخرى ، وقد قرر المجلس الأعلى بيع الاستثمارات التي لم تكتمل إلى مستثمرين خاصين ، وفوض الإدارة في تنفيذ هذا القرار . وعرضت الإدارة هذه الاستثمارات للبيع على شريطة أن تستخدم في أغراض صناعية . وكانت الاستجابة من القطاع الخاص طيبة ، والمأمول أن يتم تسليم ثلاثة من هذه الاستثمارات إلى القطاع الخاص قريباً . وقرر المجلس أيضاً بيع أسهم مشروعات اقتصادية معينة مملوكة للدولة وفروعها ، وشرعت الحكومة في العمل على تنفيذ هذه الحالات كما بدأت الاستعدادات لتحويل حقوق إدارة بعض وحدات العمل في مشروعات اقتصادية أخرى مملوكة للدولة إلى شركات خاصة . وقد تم تأجير مصنع لمنتجات الألومنيوم ، وسوف يستمر العمل في تأجير بعض وحدات المشروعات الاقتصادية بهدف تحقيق الكفاءة في إدارة هذه المصانع . وتبين كل هذه النماذج أنه يجري بحث المسائل الهيكلية لتمويل للقطاع الخاص من كل الزوايا ، وإن الحكومة ملتزمة بتحويل الملكية العامة إلى الخاصة كجزء من استراتيجيتها للتنمية الصناعية . ومن خلال ذلك سوف يخفف دور الدولة في الأنشطة الاقتصادية ، وسوف تلغى تماماً أموال الدعم الحكومي ، مع إدخال المنافسة من أجل إنتاج السلع والخدمات بتكاليف أقل . والمهدف الأساسي للحكومة من تنفيذ برنامج تحويل الملكية للقطاع الخاص هو زيادة الكفاءة والقدرة الإنتاجية ، وتشجيع نمو سوق رموس الأموال وتوسيع قاعدة ملكية الأسهم ، وبهذا تتحقق الأهداف الاجتماعية بطريقة أفضل . فلكية الدول لا تضمن الخدمة الجيدة للمصالح الاقتصادية والاجتماعية للشعب . ويظهر تاريخ هذه المنشآت أنها لم تكن تقوم بخدمة اجتماعية أكثر من استهلاك الموارد النادرة للدولة . وهناك الآن منظّمون خاصون في البلاد يمكنهم شراء هذه المؤسسات وإدارتها ، كما أن المدخرات الخاصة والثروات وصلت إلى مستوى يسمح باستخدامها لتحويل أصول الدولة إلى القطاع الخاص .



## صعوبات :

إذا كان الأمر كذلك ، فما هي الصعوبات العملية التي تصادف تنفيذ تلك السياسة ؟ يبدو أن أهم هذه الصعوبات هي الحالة الراهنة لأسواق رموس الأموال في تركيا ، وعدم ثقة صغار حملة الأسهم بسبب الخسائر التي واجهوها . وهناك صعوبة مماثلة أصابت البنوك والمؤسسات الوسيطة . وكانت النتيجة أن المدخرات استُخدمت من أجل استثمارات غير منتجة ، مثل الذهب والعقارات ، وكانت الاختيارات المتاحة للاستثمار محدودة للغاية . وكان الذهب والعقارات يمثلان قبل عام ١٩٨٠ الأوعية الأساسية لمدخرات الأشخاص خلال فترات الانخفاض النسبي الكبير في أسعار الفائدة ، غير أن جزءا كبيرا من المدخرات انتقل منذ ١٩٨٠ إلى النظام المصرفي عندما ارتفعت أسعار الفائدة .

وكجزء من محاولة لتنظيم وتنشيط أسواق رموس الأموال ، صدر قانون خاص بأسواق رموس الأموال في ١٩٨١ . وبموجب هذا القانون أنشئ مجلس لسوق رموس الأموال للاضطلاع بمهمة تنمية أسواق رموس الأموال في تركيا . وينظم القانون بصفة جوهرية الأنشطة الأولية للسوق ، وتقرير مبدأ إصدارات السندات والأوراق المالية ، ومؤهلات الوسطاء وواجباتهم الضرورية . وبمجلس سوق رموس الأموال سلطة السماح بفتح الاكتتاب العام لكل أنواع إصدارات الأوراق المالية عدا التي يصدرها القطاع العام . ولكي يمنح المجلس مثل هذا الترخيص عليه أن يبحث كفاية وصدق المعلومات التي تقدمها الشركة ، مع وضع الصالح العام في الاعتبار .

وقد رخص للبنوك وممارسة البورصة بالعمل كوسطاء في سوق الإصدارات الأولى ، كما سمح أيضا بتكوين شركات للاستثمار ، وصناديق استثمار مشتركة للعمل في هذه السوق . ومن أجل تنشيط الأسواق الثانوية ، أدخلت تنظيمات تقرر مبادئ التسجيل وإجراءات التعامل ، كما أعيد تنشيط بورصة استانبول . وشركات المساهمة المحدودة في تركيا توجد بصفة عامة في شكل حيازات عائلية ، ولما كانت تنحى إلى تدبير ما تحتاج إليه من تمويل عن طريق الاقتراض أكثر من التجاها إلى زيادة رأس المال ، فإن شركات قليلة منها فتحت أو ستفتح رموس أموالها للجمهور . ومن خلال هذه التغييرات التنظيمية يجب أن تعود أسواق رموس الأموال إلى النشاط ، وسوف يزود طرح أسهم مشروعات الدولة الاقتصادية سوق رأس المال بالأوراق المالية الضرورية لها . وقد تم تطوير أنواع مختلفة من الأوراق المالية لمواجهة مطالب المستثمرين المختلفة ، ولكن لا يزال من الضروري عمل الكثير في هذا المجال . ولا سيما مع مراعاة آثار التضخم . فلا بد من تحقيق آمال أصحاب المدخرات فيما يتعلق بأرباح الأسهم ونمو قيمة رموس الأموال ، وينبغي تشجيع الأشخاص على الاحتفاظ بثروتهم في صورة سندات وأوراق مالية . وحتى عام ١٩٨٦ كان قد تم إصدار سندات مشاركة في الإيرادات قيمتها ٢٠٠ بليون ليرة تركية ، وكانت قيمة الإصدار

الأخير ٦٠ بليون ليرة وقد بيع خلال ساعات . وهو ما يظهر انه إذا ماتمت مقابلة آمال الجمهور ، فإن الطلب لن يمثل أية مشكلة كبرى . ويطرح أسهم مشروعات الدولة الاقتصادية للإكتتاب العام والإصدارات الجديدة لسندات المشاركة في الإيرادات ، يكون الرد قد تم جزئيا على الأسئلة التي تتعلق بالعرض ودوره في تنمية أسواق رموس الأموال ، وهو ما سوف يشجع في الواقع شركات المساهمة الخاصة على اختيار طرح أسهمها على الجمهور .

وأخيرا تأتي إلى مسألة الاحتمالات للمستقبل . ونحن نعتقد انه إذا تم تخطيط وتنفيذ سياسة تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص بطريقة صحيحة ، وكان توقيت وحجم الاصدارات صائبا ، فسوف تحقق هذه السياسة أهدافها لتحسين الكفاءة الصناعية وتنشيط أسواق رموس الأموال .

نائب رئيس مجموعة (ماك) الاستشارية الدولية  
للإدارة العامة

## تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص حالة جرينادا

تمثل جرينادا حالة طيبة لمناقشة موضوع التخطيط للتحويل إلى الملكية الخاصة ، إذ أن عملية التحويل للقطاع الخاص في اقتصادها حديثة - نوفمبر ١٩٨٦ وباعتبارها دولة صغيرة اتبعت نهجا شاملا لتحويل ملكية كل مشروعات الدولة للقطاع الخاص ، فإنها يمكن ان تستخدم نموذجا لدول أخرى تمر بهذه العملية .

كانت محفظة مشروعات الدولة تحوى ٢٩ مشروعا يبلغ دخلها السنوى حوالى ٢٠ مليون دولار أمريكى وتشمل هذه المشروعات شركة لمنتجات الألبان والمربطات ، ودارا للنشر ، ومرافق مختلفة ، وشركة للاتصالات السلكية واللاسلكية ، وشركات للكهرباء ، ومؤسسات مالية ، كما تشمل شركات للأشغال المدنية وخدمات عامة وفنادق وكان بعض هذه الشركات من ناحية تكوينها تدار باعتبارها إدارات حكومية داخل الوزارات ، والبعض الآخر تدار كهيئات مستقلة خارج أية مسئولية وزارية محددة ، ولكن لها مجالس مديرين يمثلون عادة إحدى الوزارات . وهناك شركات أخرى تعمل باعتبارها شركات مساهمة لها مجلس تعيينه الحكومة .

كان بين التسعة والعشرين مشروعا ثلاثة تدر أرباحا . ولكنها في مجموعها كانت تؤدي إلى موازنة الربح مع الخسارة بحيث لا تحقق إيرادا . وكان هناك مصرفان يحققان أرباحا كثيرة إلى حد أنها وحدهما كانا يعوضان حالات العجز التي يعانيها أغلب المشروعات الأخرى . وكانت أغلبية الشركات تعمل بما يتراوح بين ١٠ و ٣٠٪ من طاقتها . وبتحسين التسويق وحوافز العمل ، كان من الممكن لأى من هذه الشركات أن تضاعف طاقتها ومبيعاتها ثلاث مرات غير أن شركات التليفون والكهرباء كانت في أشد الحاجة إلى رؤوس الأموال ، إذ كانت لديها طلبات أكثر بكثير مما يمكنها إجابته ، فقد كانت هناك قائمة انتظار لدى شركة التليفون تحوى ٢٠٠٠ اسم ، وكانت حملة بديون كبيرة حيث بلغت نسبة الديون إلى رأس المال مستوى مروعا ولم تكن هناك فرص كبيرة للحصول على أموال من الخارج .

## الخطوات :

بدأنا بتشكيل مجموعة عمل ، وهي هيئة غير متحيزة لتقييم المعلومات وتقديم التوصيات إلى الحكومة حول ما ينبغي عمله بالنسبة لمحفظة مشروعاتها . وللتأكد من توسيع نطاق تمثيل المجتمع في مجموعة العمل ، فقد أختارنا أعضاء من قطاعات مختلفة ، بينهم أحد مسؤول البنوك ومحاسب ، ومرشح عن مجلس نقابات العمال ، وآخر عن الغرفة التجارية ، ومندوب عن وزارة المالية ، ورئيس بنك التنمية المحلي .

وكانت الخطوة الثانية هي جمع وتحليل البيانات عن كل مشروع : التسويق ، والمقوئل ، والتشغيل ، ونوعية الإدارة ، في محاولة لفهم العمل وإمكانية كل مشروع للنجاح تجارياً . وقد بدأنا باستعراض البيانات المالية ، وكان أغلبها قديماً إذ كان القليل من الشركات هي التي تمت مراجعة حساباتها ، ولكنها جميعاً كان لديها كشف حساب بدخلها ، والبعض كان لديه أيضاً حسابات ختامية ، وبعد ذلك قمنا بزيارة لكل شركة استمرت بين يوم وثلاثة أيام ، لمقابلة مديري الإدارة وكبار العاملين وغيرهم من المسؤولين من الوزارات ، وبعض العملاء أحياناً . كما تحدثنا مع المنافسين والموردين للتعرف على أسواق الشركات . وفي نهاية سلسلة الزيارات ، ناقشنا مع الوزراء والمديرين وجهات نظرهم حول استراتيجيات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وكانت تلك خطوة هامة ، ولو أنها تمت في وقت أكثر تبكيراً لكانت أكثر فائدة .

وبعد ان تجمعت لدينا الحقائق عن الأعمال والتسويق ، قمنا بتحليل كل شركة لمعرفة مدى الكفاءة في التشغيل ، والطاقة ، والسوق ، والجهدوى التجارية . وكان السؤال الحاسم هو ، مدى إمكانية كل شركة على البقاء في السوق المفتوحة . وكان مما أثار دهشتنا أن الرد الذي توصلنا إليه كان بالإيجاب في أغلب الحالات . فقد كانت هناك سوق للمنتجات أو الخدمات التي يقدمها كل مشروع . ثم التفتنا مع وزراء الحكومة لاستعراض عملية الدراسة التي تمت ، والاستماع إلى آرائهم بشأن المشروعات . وكان هذا أمراً أساسياً : فقد كنا نتعامل مع حكومة ائتلافية ولهذا كنا في حاجة إلى فهم كيف يشعر كل وزير تجاه تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وأين يقف كل منهم حيال مشروعات معينة يتحمل مسؤوليتها .

واستعرضت مجموعة العمل بعد ذلك كل مشروع على أساس المعلومات التي ظهرت في قوائم الجرد ، وبجئنا خيارات التحويل للملكية الخاصة ، وقدّمنا توصيات من هذه الخيارات عن كل مشروع إلى رئيس الوزراء ، الذي راجع خياراته الخاصة وعرضها على مجلس الوزراء في تقرير رسمي .

## القرارات :

- من خلال سلسلة المناقشات التي دارت في نوفمبر ١٩٨٦ اتخذ مجلس الوزراء القرارات النهائية وشرع في التنفيذ مباشرة . وكانت القرارات فيما يتعلق بالمشروعات التسعة والعشرين كما يلي :
- تقليص الاستثمارات العامة كلها فورا من سبع شركات .
  - بيع اسهم بنكين تدريجيا بهدف بيع الاستثمارات كلية خلال ثلاث سنوات .
  - تحديد شركتين للبيع مستقبلا ، عندما يتعين إعادة تمويل المشروع .
  - التخطيط لبيع شركتين محصلان على أموال من مترعين بعد ان يتوقف تمويلها ..
  - بيع أسهم اقلية في إحدى الشركات والتعاقد مع إدارة خاصة لها .
  - التخطيط لمنح القطاع الخاص عقود إدارة ثلاث شركات .
  - التخطيط لتحويل ثلاث شركات إلى هيئات عامة .
  - إعادة تكوين إحدى الشركات ، والغاء عملية احتكارها للواردات .
  - بيع أصول لشركتين بعد تصفيتهما .
  - دمج ثلاث شركات ، والأبقاء عليها كهيئة عامة .
  - تأجيل القرارات بشأن ثلاث شركات ريثما يصل المزيد من المعلومات عنها .

## مخاتمة :

كان التنفيذ السريع لبرنامج جرينادا لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص أمرا غير عادي ، إذ أن أغلب المشروعات كانت قد تم تأمينها خلال عدة عقود ومن ثم فقد كانت تتطلب وقتا لتحويلها للملكية الخاصة . وكان رصيدنا الأكبر هو الالتزام السياسي ، فالتحويل للملكية الخاصة هو فوق كل شيء عملية سياسية . ويجب أن تتفهم فرق العمل الأعباءات السياسية وتقوم بالعمل مع الوزارات في وقت مبكر . وانبثاقا من هذه النقطة البالغة الأهمية ، توجد بعض ملاحظات أخرى :

أولاً : ان صانعي القرار السياسي يكونون أكثر ارتياحا عندما تتاح لهم فرصة الاختيار بين مجموعة مختلفة من الخيارات . وقد واجه رئيس وزراء جرينادا صعوبات في العملية عندما كانت تركز على بيع الاستثمارات العامة بصورة بحتة دون وجود خيارات بديلة أقل لتحويل الملكية للقطاع الخاص . وقد أصبح واضحا خلال مناقشتنا ان الحصول على مجموعة خيارات درست بعناية كان أمرا بالغ الأهمية لكسب مساندته .

ثانيا : يجب ألا تكون هناك أية مفاجأة حول معرفة أن الحكومات تكون أكثر حساسية حيال

آثار التحويل للقطاع الخاص على العمالة وعلى الحزنة العامة وتتركز المناقشات غالبا على هذه المسائل ، وقد تكون دقيقة جدا .

ثالثا : إن أكبر عناصر تكلفة المشروعات الحكومية تخفى غالبا ، ومن ثم تغفل عنها الأنظار . ومكونات التشغيل واضحة ، ولكنها غالبا ماتكون هي أقل التكاليف الحقيقية والتي تشمل التبديد في الموارد البشرية وغيرها . وعلى سبيل المثال ، كانت مراقب الخدمات البيئية في جرينادا تستنزف الاقتصاد بما يتجاوز كثيرا دعم التشغيل . فكما هو الحال في الكثير من الشركات التسع والعشرين الواردة في برنامج للتحويل إلى القطاع الخاص ، كانت هذه المراقب العامة تعمل بحزم من طاقاتها فقط . ويمثل انخفاض معدل استخدام البنية الأساسية والأصول الموجودة فرصة مضاعفة عالية الثمن . والنقطة الرابعة هي أنه رغم ان انخفاض معدل الاستغلال له أسباب عديدة ، فإن أكثرها ملاحظة في جرينادا هو نقص حوافز العمال . فقد كان مدير مصانع منتجات الألبان المملوكة للدولة يحصل على نفس المرتب سواء باع مائة قطعة من المنتجات أو مايعادل ٢٠ ضعفا لذلك . إن الحوافز سوف تحث على العمل بكل الطاقة الموجودة .

والنقطة الأخيرة هي ان الاتفاق في فهم كل مشروع سوف يحول للقطاع الخاص هو أمر حاسم لأي تغيير فعال . وقد وجدنا ان أعضاء الحكومة ، والقطاع الخاص ، والجماعات المقدمة للمعونات ، لديها جميعا آراء مختلفة أو غير متطابقة بشأن المشروعات غير أنه بعد ان قدمت مجموعة عملنا مجموعة من الحقائق الموضوعية كان من الممكن عادة الوصول إلى توافق في الرأي بشأن خيارات التحويل للقطاع الخاص عن كل مشروع . ان بناء جمهور من المؤيدين للبرنامج أمر يتجاوز مجموعة الصفوة من صانعي القرار : إن الصحافة ، ووسائل الإعلام يجب جذبها للعمل لتعليم الجمهور ، وسوف تكون هناك مجموعة من القوى المعارضة لأي برنامج لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . ومستولية فريق العمل ان يساعد الجمهور على فهم كيف سيكون البرنامج مفيدا .

## الجزء السادس

### خاتمة





أستاذ الاقتصاديات التطبيقية

بجامعة جونز هوبكنز

## محو رأسمالية الشعب

لعل أكثر ما يثير الاهتمام بشأن تحويل الملكيات العامة إلى الخاصة هو الشعبية التي حققها ، منذ أربع أو خمس سنوات ، كانت كلمة « التخصيص » لا وجود لها في معاجم اللغة الاقتصادية والسياسية ، أما الآن ، فن الممكن العثور على هذه الكلمة في القواميس الشائعة ، والحديث يدور حولها في كل مكان . وحتى إذا استبعد المرء الحماسة الزائدة التي ترتبط غالباً « بموضات » اللحظة - إذ أن الشؤون الاقتصادية والسياسية لا تختلف كثيراً عن المجالات الأخرى - فإن الأنباء التي تتدفق عن « التخصيص » في كل مكان في العالم لا بد أن تعتبر أمراً مثيراً للدهشة .

وصحيح على الأرجح ، أن الحماسة للتحويل إلى القطاع الخاص تختلف من مكان لآخر ففي أفريقيا مثلاً يقول جيمس بروك في مقال كتبه مؤخراً في « النيويورك تايمز » أن الاهتمام بهذا الموضوع دافعه الرغبة في تصحيح حالات فشل سابقة لسياسة التنمية ، وخفض تريف المشروعات الحكومية ذات الخسائر المزمنة . ويقول :

« منذ ٢٥ عاماً التجأت دول أفريقية عديدة حصلت على استقلالها حديثاً إلى الدولة لتقود النمو الاقتصادي . ومن سوء الحظ أن النمو لم يتحقق في أغلب الحالات . ووفقاً لأرقام البنك الدولي في اجلالي الناتج القومي بالنسبة للفرد ، فإن ٢٩ دولة من بين دول أفريقيا اللتين والخمسين كانت في عام ١٩٨٦ أكثر فقراً فضلاً عما كانت في ١٩٦٠ .

ويبرز بروك روح التغيير فيها جاء في وصف رجل فرنسي يعمل على مقربة من ميدان النجم الأحمر في كوتونو عاصمة بنين ، فيقول نقلاً عن الرجل الفرنسي : « لقد أموا كل شيء » ، وفشل كل شيء » ، وهم يحاولون الآن تحويل كل شيء للقطاع الخاص ! »

وعند بحث المسألة من الناحية الايديولوجية ، لا يبعد المرء غرابة في أن تؤيد حكومتا مارجريت تاتشر في بريطانيا وجمال شيراك في فرنسا تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . ولكن هذه الثورة الاقتصادية ليست مقصورة على حكومات المحافظين ، فقد كتب بروك عن خطط حكومات

ماركسية - في أنجولا ، وبين ، والكونغو ، لبيع شركات الدولة الخاسرة .  
ولاجمال لإنكار حقيقة أن هناك تحولا في التفكير بشأن « ما الذي ينتج ؟ » . ومن الصعب في الواقع تصديق مثل هذا التحول الإيديولوجي لو لم تظهر تحولات مماثلة أيضا في أكبر الدول الماركسية اللينينية ، وهي الصين والاتحاد السوفيتي .

وبالإضافة إلى الجاذبية القطرية والعملية للملكية الخاصة وآليات السوق ، فإن هناك عاملا سياسيا اعتقد أنه يفسر الشعبية غير العادية « للتخصيص » . إذ ينشأ يزعم التحليل التقليدي للقوى السياسية الداعية إلى ازدياد الانفاق الحكومي أن المصالح المترتبة للقلة التي تحصل على سخاء الحكومة ترجع على المصالح المتناثرة لدافعي الضرائب ، فإن التحويل للقطاع الخاص إذا خطط له بطريقة سليمة يقلب ذلك رأسا على عقب ، على الأقل في الديمقراطيات الغربية ، فقد أثار رأيا سياسيا مؤيدا ذا اهتمام مركز :

(الأشخاص الذين سوف يمتلكون أسهما في شركات تحولت للقطاع الخاص) ضد رأى آخر (بين الجمهور) ليس له إلا مصلحة ضعيفة متناثرة في الاحتفاظ بالملكية العامة . وفي هذه الحالة ، سوف يتفصح بصفة خاصة مدى ضعف المصلحة المتناثرة والاهتمام العام غير المحدد بالحفاظ على الملكية العامة إذا كانت الشركة المملوكة للدولة تنحسر أموالا . ويمثل مديرو وموظفو المؤسسات العامة ، أولئك الذين يحصلون على منتجات مدعومة أو غير مدعومة من المشروعات العامة ، بالفعل مصلحة خاصة مركزة ، وقد يعارضون التحويل للملكية الخاصة . وأرجوا أن تسمحوا لي بأن أذكر هنا أن هاتين المجموعتين من المتفاعلين بالمشروعات العامة : من الممكن تجميعهما - إن لم يكن كسبهما - بمجرد ضمان انهم سوف يسمح لهم بالمشاركة في فوائد تحويل الملكية للقطاع الخاص ، إما عن طريق أجور أعلى ، أو حقوق للملكية أو أسعار أقل للمنتجات أو خدمات أعلى جودة . وتقدم التجربة البريطانية نمودجا للكيفية التي يمكن ان يستخدم بها تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص للحصول على فوائد سياسية بالإضافة إلى الفوائد الاقتصادية . فقد تعلمت من نتائج ان البيع الفعلي للأصول والأسهم يمثل فرصة ضخمة (وواضحة أيضا) لايجاد رأى سياسى مؤيد للحكومة ، وخاصة بالنسبة لحالات « التخصيص » في المستقبل . وقبل حكومة تاتشر كانت عمليات الغاء التأمينات تنفذ بصورة نمودجية في شكل « ترتيب خاص » لبيع الأسهم لشركات أو مجموعات صغيرة من الأفراد ، وفي حالات عديدة كان الملاك الجدد هم أنفسهم الملاك القدامى الذين أتمت أسهمهم قبلا .

ونتيجة لذلك ، فإن عمليات تحويل الملكية العامة إلى الخاصة ، وقتئذ ، لم تفعل الكثير لتوسيع قاعدة ملكية رؤوس الأموال بين الجمهور . هذا بالإضافة إلى فشل عمليات التحويل للقطاع الخاص في مراعاة ما لاحظته جوزيف شومبيتر من أن كل حقوق الملكية ليست متساوية في قدرتها

على الحصول على الولاء والتأييد السياسى . فالملكية فى أشكالها « المجردة » مثل اسهم البورصة التى يمتلكها الجمهور تولد مشاعر ولاء أقل مما يحدته امتلاك المرء لملته أو تجارته أو مكان عمله . ونتيجة لذلك ، كان هناك قلائل من المدافعين المتحمسين عن الملكية الخاصة فى إنجلترا ومن الذين عارضوا إعادة تأميم حكومات العمال للمشروعات الخاصة . وقد مرت بريطانيا بدورة من حالات التأميم وإعادة التأميم . وتستهدف استراتيجية مسز ثاتشر لتحويل الملكيات العامة إلى الخاصة إنهاء هذه الدورة بتوسيع نطاق الملكية وجعلها أكثر من « شكل مجرد » .

وقد أقيمت الاستراتيجية البريطانية الجديدة لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص على أساس تحليل سياسى مختلف تماما ، وبمقتضاها تباع الشركات الآن فى اكتتابات عامة إلى مجموعة عريضة من حملة الأسهم الأفراد . ويشمل هذا الجمهور العريض ، معارضين يميلون للتحويل إلى القطاع الخاص ، من مديرى وموظفى المشروعات المؤتممة الحاليين ، ومتنفعين بمنتجات المشروعات المؤتممة ، ومن هنا فإن حملة الأسهم سوف يصبحون من المهتمين شخصيا والمشاركين فى البيع . وبذلك يصبحون أساسا لجمهور سياسى قوى يؤيد عمليات التحويل للملكية الخاصة مستقبلا ويعارض إعادة التأميم .

ولكى تظهر قوة مثل هذا الأسلوب ، نقول إنه فى إحدى عمليات البيع ، اشترى ٩٦٪ من أعضاء إحدى نقابات العمال أسهما فى المؤسسة التى حولت للقطاع الخاص حديثا ، ونجأوا حملة النقابة لاقناعهم بعكس ذلك . وقد حقق كل الذين اشترىوا الأسهم ارباحا ضخمة واصبحوا جميعا من أكبر مؤيدى التحويل للملكية الخاصة ( وهو أمر لا يدعو للدهشة ) .

وترتب على هذا التطور نتيجة منطقية هى ان نسبة تتراوح بين ٧٥٪ و ٨٠٪ من الجمهور البريطانى تؤيد باستمرار عمليات « التخصيص » بغض النظر عن مواقفهم السياسية نحو مسائل أخرى أو مشاعرهم تجاه حكومة ثاتشر . وفى فرنسا حدث شىء مماثل استجابة لبرنامج حكومة جاك شيراك لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . وفى مواجهة هذا التأييد اضطر حزبا العمال البريطانى ، والاشتراكى الفرنسى إلى الاقلاق بوضوح من التأكيد على التزاماتهم القديمة بإعادة تأميم المشروعات وكان جزء كبير من هذا التغيير نتيجة النظر إلى عمليات التحويل إلى القطاع الخاص باعتبارها عملا سياسيا أكثر منه اقتصاديا ، وبناء استراتيجيات للتحويل للقطاع الخاص لتكوين جمهور سياسى من الناخبين المؤيدين لهذه السياسة .

### إدارة برنامج لتحويل للقطاع الخاص :

يتطلب البدء فى برنامج ناجح لتحويل الملكية للقطاع الخاص إعداد استراتيجية ذات اجزاء جوهرية معينة :

١ - قبل مجرد التفكير في وضع خطة « للتخصيص » لابد من إيجاد بيئة اقتصادية مفضحة للملكية الخاصة . وهي مسألة يجب أن تسبق كل شيء ، إذ إن عدم تسويتها يكون من شأنه عجز أية خطة للتخصيص عن المضي إلى أى مكان . وتشمل هذه المهمة ، - كما لاحظ بيترتوماس ولارس وايت وأنا في فصول أخرى من هذا الكتاب - مراجعة نظام الضرائب والقانون فيما يتعلق بحقوق الملكية للتأكد من أن المناخ الضرائبي متعاطف وأن هناك أساسا في القانون لحقوق الملكية الخاصة يضمن حماية قيمتها للملاك الجدد ، ويشجع على تنمية اسواق عملية لرهوس الأموال . وهذه المسألة - التي من الواضح أنه يمكن الإفاضة في الحديث عن كل تفصيلاتها - يمكن تلخيصها في تحديد ماهية التكوين القانوني للدولة بأسرها ، أى هل يشجع الملكية الخاصة أم يحد من نشاطها ؟ ولا مجال هنا للحديث التفصيلي ومن ثم يكفي أن نقرر البدأ العام وهو أن المناخ الاقتصادي العام يجب ان يكون مؤيدا للملكية الخاصة ، قبل أن يفكر المرء حتى في محاولة انشاء برنامج لتحويل الملكية للقطاع الخاص .

٢ - ابدأ برنامج جاد للمعلومات العامة : بعد أن يستعرض المرء الأنظمة الضريبية والقانونية ، ويقتنع بأنها لايجريان أية مشكلات خطيرة ، فإن الخطوة الأولى هي التفكير في الكيفية التي يجمع بها تحويل الملكية العامة للملكية الخاصة جمهوريا سياسيا من الناخبين المؤيدين لهذا التحويل ، وإيجاد بيئة متعاطفة يكون فيها المزيد من التحويل للقطاع الخاص ممكنا ومشجعا . وقد ناقش لانس مارستون وغيره هذه المسألة . ان بيع سياسة « التخصيص » لكل من القطاع العام والخاص هي مهمة أكثر تعقيدا من مجرد انشاء بيئة متعاطفة . وان كان هذا أمرا مهما . وينبغي ان يكون تعليم الجمهور قائما بصورة أكثر على الأفعال لا الأقوال ولاسيا في البداية . ويعني ذلك معالجة أقل الموضوعات اثارا للجدل والسير ببطء ونجاح - وتلك كلها أمور هامة « لتعليم الجمهور » ومعناها بإيجاز وضع أولويات تسمح للجمهور بإدراك فوائد التحويل للقطاع الخاص ، واظهار أنه يمكن بلوغه بدون صعوبة كبيرة .

٣ - يجب تنظيم برنامج للتدريب مع إيجاد الإخصائيين في الابعاد الفنية للمسألة . فالتأكد من ان أول مشروعات يجرى تحويل ملكيتها للقطاع الخاص ستكون ناجحة لدى المشتغلين بالسياسة والرأى العام ويكون من الأمور البالغة الأهمية قبل البدء في اختيار الأهداف لإيجاد فريق من الاخصائيين ، مدرب تدريبا جيدا من أجل إدارة الجانب الفني من الخطوة ويعنى ذلك إيجاد اشخاص على قدر جيد من الحنن في كل الأساليب الفنية المختلفة للقيام بعمليات التحويل للملكية الخاصة ، سواء في صورة التعاقد مع القطاع الخاص لإدارة خدمات عامة ، والتنازل عن ملكية الشركات المملوكة للقطاع العام ، سواء ببيع الأسهم ، أو حتى التخلي عن ملكية الشركة مجانا في الحالات القصوى .

4 - عليك باختيار أهداف «التخصيص» التي تقل صعوباتها وتضمن النجاح ، ولاسيما في البداية وتتضمن هذه المهمة تحديد الأولويات ، وتلك مسألة مهمة للغاية . إذ لا يمكن تحويل كل شيء للملكية الخاصة فورا ، ومحاولة عمل ذلك لا يفي إلا أنه لن يتم تحويل شيء للملكية الخاصة . ولهذا ينبغي تحديد الأهداف المختارة التي يمكن تحويلها للقطاع الخاص بسهولة نسبية ، وهي مسألة هامة بصفة خاصة في دول العالم الثالث ، وفي الدول التي ليست على خبرة كبيرة بالتحويل للقطاع الخاص .

إن التركيز على النجاح - وخاصة على الحاجة إلى الاحساس بالنجاح - من شأنه السير في اتجاه مثير للاهتمام لأنه قد يبدو متعارضا مع انطباع الوهلة الأولى عن سلم الأولويات . والتركيز على النجاح يعني تجنب الشركات التي تعاني أكبر الخسائر ، وخاصة في البداية ، وهي الشركات التي تسبب أكبر استنزاف للأموال العامة . فرغم أن تحويل مثل هذه الشركات للقطاع الخاص سوف يحقق أكبر المكاسب فعلا ، ويحلب أكبر فائدة للخزانة العامة ، فإنه يجب تجنب اغراء التركيز الزائد على الأمور الاقتصادية مع نسيان السياسة ، لأن مثل هذه الشركات أصعب في التحويل للقطاع الخاص لأن خسارتها تجعل تسويقها صعبا للغاية . ولهذا السبب ، فإنه من الأفضل - في البداية كما ذكرنا سابقا - التركيز على تحويل مؤسسات لاتعاني مصاعب مالية رهية ، أي مؤسسات يمكن إعدادها للبيع للجمهور بسهولة نسبية .

والنقطة الرئيسية في هذا الموضوع هي التركيز على ضرورة رؤية النجاح والشعور به ، إذ لا يمكن أن تكون أول عملية تحويل للقطاع الخاص ناجحة بالفعل ، إذا ما كان هذا النجاح ليس مرثيا أو إذا كان الانطباع الظاهر عنها أنها فشلت . والادراك الحسي للنجاح أمر حاسم لأنه سوف يحدد استجابة الجمهور ، فإذا كانت الصورة الظاهرة على السطح هي أن عملية التحويل صعبة أو غير ناجحة ، فإن ذلك سوف يقتل ، على الأرجح ، كل اهتمام بعملية التخصيص - ربما لمدة جيل - حتى يستطيع جيل آخر أن يهتم بها مرة أخرى .

5 - ينبغي اختيار الوسائل الفنية والاستراتيجيات التي تريد جمهور الناخبين المؤيدين لهذه السياسة إلى أقصى حد : ستكون هذه مهمة هامة للغاية بمجرد اختيار الأهداف ، وقد ضربت حكومة تاثير البريطانية المثل على ذلك . إن المفتاح هو إيجاد جمهور الناخبين المؤيد للتحويل للملكية الخاصة ، وتحديد أو إشراك المصالح الخاصة التي يحتمل أن تعارضه وقد لاحظ لانس مارستون أن هذا مؤداه أن جانبا هاما من الاعداد للتحويل للقطاع الخاص يشمل التأكد من أن هناك كثيرين من الأشخاص سوف يفيدون منه ، وأن جانبا من المستفيدين سوف يكون من المعارضين المحتملين الذين يمكن كسب تأييدهم أو حتى شراء هذا التأيد بعبارة صريحة . ومن المهم أيضا أن يعرف المتصفون ذلك في وقت مبكر .

## ٦- يجب إعداد الشركة للتحويل للقطاع الخاص ، ولو بالاستئثار فيها إذا دعت الضرورة ،

وكما لاحظ مادين بيرى وبيتر يونج ، انه ينبغي استئثار الجهود وربما الأموال ، لجعل الشركات أكثر جاذبية للسوق الخاصة . وهى مسألة هامة ، لأن هناك شركات عديدة لن تجلب مستثمرين خاصين إلى شرائها بسر يعتبره الرأى العام معقولا ، بدون تقديم استثمارات خاصة للنموذج بالشروع . ولعل هذا هو العنصر الرئيسى فى التحويل الناجح للقطاع الخاص . ويتضمن الإعداد للتحويل سلسلة من الاشياء بما فى ذلك تعليم الجمهور ، ولكن أهمها ما يؤدي بصفة خاصة إلى تحسين احتمالات تحقيق الشركة أو الكيان الذى يجرى تحويله للقطاع الخاص للأرباح . وإيجاد هذا الاحتمال هو الخطوة الهامة التى تجعل الكيان قابلا للتسويق ، جذابا فى السوق .

وينطوى تحسين فرص بيع المشروع على تكاليف سياسية واقتصادية . فهو يشمل التغلب على المعارضة المرتقبة من مجموعات المصالح ، التى سوف تخسر من عملية التحويل للقطاع الخاص ، أو التى تشعر بعدم الاطمئنان إلى النتائج . وهناك مثل قديم يقول ان الناس تفضل الشر المعروف على الخير غير المعروف . وليس من الضرورى ان يخسر البعض فعلا من التحويل للقطاع الخاص لكى يعارضه ، بل يكفي ان يكون غير واثق من النتيجة لضمان معارضة .

والهدف المختار للتحويل للقطاع الخاص ، هو بصورة نموذجية شركة عامة قامت خلال فترة طويلة على معونات دعم عامة . فإذا تم تحويلها للقطاع الخاص ، فانه يفترض أنها يجب ان تبقى بغير هذا الدعم . ويقول بيرى ان كثيرا من المشروعات المؤممة فى إنجلترا كانت ذات رؤوس أموال قليلة ، ولديها أيدي عاملة زائدة عن الحاجة ، ولهذا فإن إعدادها للتحويل للقطاع الخاص سوف يعنى - بين أمور أخرى - تقديم استثمارات وتقليل القوى العاملة ، وزيادة الأصول الرأسمالية ، حتى تصبح الشركة مغرية للمستثمرين الخاصين .

## ٧- تجنب الاغراء لوقف المزاي الخاصة التى توجد غالبا فى المشروعات العامة :

غالبا ما يتمتع العاملون فى المؤسسات المملوكة للقطاع العام ، مثل البيروقراطيات الحكومية ، من المديرين والعامل معا بمزايا كبيرة وغير عادية . وينصح بيرى ويونج بشدة بأنه مهاكبرت شناعة هذه الميزات ، فإنه من الضرورى عند إعداد المشروع للتحويل إلى الملكية الخاصة أن يصدر التزام بعدم وقف هذه الميزات . لأنه إذا سمح أحد التهديد بوقفها ، فستكون النتيجة المباشرة معارضة ضخمة مركزة ، وربما القضاء على أى امكانية جادة لتحويل هذه المؤسسة بالذات للقطاع الخاص .

وأفضل أسلوب للتعامل مع الميزات الخاصة هو الاتفاق على أن يكون إنهاؤها مقابل تعويض مالى تقضى . ومثال ذلك شراء مشروع للمعاشات ، لأن شراء كل الحصص سيكون على المدى الطويل وسيلة فعالة لمعالجة عنصر هام من عناصر التكاليف .

## بعض تحذيرات :

إن الاهتمام العالى بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص - كما لاحظنا قبلا - بلغ مستوى غير عادى . ويبدو ذلك واضحا بصفة خاصة إذا تأمل المرء ان هذا التحويل يتضمن احتكارا (الحكومة) يتخل طوعا عن سيطرته إلى أطراف خاصة . (الذين ستول إليهم السيطرة على الكيان الذى نقل للقطاع الخاص) . غير أن ذلك يرجع إلى ان المصالح الخاصة المتجمعة فى هذه الحالة هى أقوى من المصالح المتجمعة داخل الحكومات ذاتها .

وقد ناقشت عددا من الأسباب لهذه الحماسة الجديدة نحو التحويل للملكية الخاصة . وقد يكون من الأسهل تلخيص أسباب جاذبيتها السياسية فى ملاحظة ان «التخصيص» يمكن ان يكون «رأسمالية الشعب» بصورة حقيقية ، والشعور بذلك يفسر لماذا تولدت القوة الدافعة التى حصلت عليها عملية التخصيص .

وعلى الرغم من القيم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المرتبطة بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، فمن المهم مراعاة بعض التحذيرات . والحاجة إلى الحذر مهمة بصفة خاصة لأن أية لحظة من حماسة مبالغ فيها كثيرا ما تكون اللحظة التالية لها شعور بالاحباط . وسيكون ذلك مثيرا للأمم إلى حد كبير فى حالة تحويل الملكية للقطاع الخاص التى يمكن ان تحقق أشياء هامة وبناءة فى الدول المتقدمة والنامية على السواء .

والحذر الرئيسى موجه إلى الأمل فإن التحويل للقطاع الخاص سوف يؤدى تلقائيا إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية ويخفض التكاليف . حيث يلغى التحويل للقطاع الخاص احتكارا حكوميا يبيع إلى قطاع خاص تسوده المنافسة ، فإن الانتقال من احتكار عام إلى منافسة خاصة ، سوف يغير بالتأكيد هيكل الحوافز ، ويجب ان ينتج عن ذلك فعاليات وتوفيرات . ويستشهد جيمس بروك بعدد من الأمثلة على ذلك من أفريقيا فى مقاله الذى أشرنا إليه من قبل . ولكن عندما يقوم تحويل الملكية للقطاع الخاص بمجرد تحويل احتكار حكومى إلى احتكار خاص ، ولاسيما عندما يتخذ التحويل للقطاع الخاص شكل التعاقد على إدارة خدمات عامة مع شركة خاصة لامنافس لها ، فإنه لا يغير تلك الحوافز . وفى أمثال هذه الحالات ، فإن التحويل للقطاع الخاص بدلا من ان يخفض التكاليف ، فإنه قد ينتهى إلى زيادة التكاليف فعلا (وخاصة عند اضافة تكاليف الاشراف والرقابة التى سوف تجعل عملية التعاقد على الإدارة) .

وعند طرح هذا التحذير ، ينبغى أن أذكر أن مادسين بيرى ، الذى امتلك قدراً كبيراً من التجربة العملية فى عمليات التحويل البريطانية للقطاع الخاص ، أكثر تفاؤلا . إذ أنه يعتقد بقوة ان التحويل للقطاع الخاص سوف ينتج كفاءات ، حتى إذا كانت السيطرة لاحتكار خاص . ومع

انه يعارض كل الاحتكارات من كل نوع ، إلا أنه يعتقد ان الاحتكارات العامة تميل إلى ان تكون أسوأ من الاحتكارات الخاصة .

ولتجنب مشكلات محتملة ترتبط بالاحتكارات الخاصة ، بل وتتفادى الأعباء التي تنجم عن استمرار الأشراف الحكومي ، فإنه ينبغي السعي لاجتاد بيئة تنافس للمؤسسات أو الخدمات التي حولت حديثا للقطاع الخاص . ويستطيع المستهلكون بعد ذلك مراقبة الجودة والأسعار مما يتجنب الحاجة إلى الأشراف البيروقراطي الحكومي .

وهذه مسألة تتعلق بالسياسة ، إذ أن كل المناقشات التي دارت حول هذه النقطة اقتضت على السياسة . فإذا أراد المرء محاولة تقنين فرائد هذه السياسات في الهيكل القانوني لدولة ما ، فإن عليه ان يضع قواعد دستورية يطلب من الحكومات القيام بهذه الأمور . وعلى سبيل المثال فإنه من الممكن جعل الدساتير تنص ببساطة على حظر تقديم القطاع العام للسلع والخدمات وفي نفس الوقت فإن القواعد الدستورية يمكن ان تفوض السلطات السياسية في تقرير ما إذا كان تقديم القطاع الخاص للسلع والخدمات يجب ان يتم تمويله بوسائل خاصة فقط ، أو ما إذا كان من الممكن في ظروف معينة استخدام أموال عامة ، أو خليط من العامة والخاصة .

غير أنه من الممكن في النهاية ان تكون لهذه المسائل الاقتصادية أهمية محدودة بالمقارنة مع الاعتبارات الاجتماعية والسياسية الأوسع كثيرا لتحويل الملكية للقطاع الخاص . ويبرز مانويل تانوارا مثلا الحاجة إلى اجراء اصلاحات جذرية في المواقف المؤيدة لمذهب التجارين ويجب على الحكومة في اجزاء كثيرة من العالم ، وخاصة في الدول النامية ، ان تركز على انشاء مؤسسات سياسية ديمقراطية مستقرة . ففي نهاية الأمر فإن عدم وجود بيئة سياسية مستقرة يسلب كل المعاني من أهداف عملية تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ومن أهداف أية سياسات أخرى أيا كانت . ولهذا فإن التحويل للقطاع الخاص يستطيع لأسباب سبق ذكرها ، والقيام بدور هام في مساعدة الدول النامية على انشاء مؤسسات سياسية واجتماعية مستقرة . وهو قد يفعل ذلك بزيادة الاستجابة لرغبات المواطنين ، سواء في صورة السماح للناس بامتلاك منازلهم الخاصة ، أو بتوسيع مجال اختيارات المواطنين من السلع الاستهلاكية ، أو بإلغاء مركزية صنع القرار بصفة عامة ... تلك هي الاسهامات الكبرى التي يستطيع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ان يقدمها من أجل البحث عن التقدم في اجزاء كثيرة من العالم .



## الفهرس

٥	.....تقديم
٩	.....مقدمة

### الجزء الأول

#### تحويل الملكية العامة للخاصة في عالم التنمية

١	- تمهيد
١٣	.....ستيف هـ. هانكي
٢	- نظرة عالمية شاملة لتحويل الملكية العامة للخاصة .
١٦	.....ل . جراى كاوان
٣	- بشائر تحويل الملكية العامة للخاصة .
٢٤	.....م . بيتر ماكفرسون

### الجزء الثاني

#### أسس تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص

٤	- دور بيع الاستثمارات العامة في النمو الاقتصادي .
٣١	.....اليوت بيرج
٥	- العقبات السياسية في وجه تحويل الملكية العامة إلى الخاصة .
٣٩	.....روبرت بول
٦	- ضرورة حقوق الملكية .
٥١	.....ستيف هـ. هانكي

٧ - نقل الملكية العامة للخاصة باعتباره اسلوبا سياسيا .

مانويل تانوارا ..... ٥٥

### الجزء الثالث

#### التخطيط لتحويل الملكية العامة إلى الخاصة

٨ - الإعداد لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص .

قائمة مراجعة لصانع القرار

لانس مارستون ..... ٦٩

٩ - استراتيجيات تحويل الملكية العامة الناجح للقطاع الخاص .

ستيف هـ . هانكي ..... ٧٩

١٠ - الاعتبارات القانونية والضريبية لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص .

بيتر توماس ..... ٨٩

١١ - تسويق المشروعات المملوكة للدولة .

تيد م . أوهاشي ..... ١٠٢

١٢ - تسويق مشروعات مجردة مملوكة للدولة في الدول النامية .

بيدرو - بابلو - كوزنسكي ..... ١١٢

١٣ - تمويل تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص .

روزنندوج . كاستيللو ..... ١١٨

### الجزء الرابع

#### تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص

##### من أجل التنمية

١٤ - تحويل ملكية الخدمات العامة إلى القطاع الخاص .

جابريل روث ..... ١٢٧

١٥ - تحويل الملكية العامة للزراعة والمشروعات الزراعية للقطاع الخاص .

ايان مارسو ..... ١٣٨

١٦ - تحويل القطاعات المالية للقطاع الخاص .

لورنس هـ . وايت ..... ١٤٥

- ١٧ - تحليل مقايضة ناجحة للديون .
- ١٥٦ ..... ستيف هـ . هانكي
- ١٨ - التنمية بالمساعدات : المسئوليات العامة والخاصة .
- في تحويل الملكية للقطاع الخاص .
- ١٦٣ ..... مادسين و بيتر يونج

### الجزء الخامس

#### حالات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص

- ١٩ - تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص : حالة بريطانيا .
- ١٧٣ ..... جون رد وود
- ٢٠ - التحويل للملكية الخاصة : حالة كولومبيا البريطانية .
- ١٨٠ ..... تيد م . أوهاشي
- ٢١ - التحويل للقطاع الخاص : حالة تركيا .
- ١٨٥ ..... محمد بيلجينش
- ٢٢ - تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص : حالة جرينادا .
- ١٩٣ ..... دونالد شاى

### الجزء السادس

#### عمامة

- ٢٣ - نحو رأسمالية الشعب .
- ١٩٩ ..... ستيف هـ . هانكي



رقم الإيداع : ١٩٤٧ : ١٩٩٠

التاريخ الدولي : ٣ - ٣٩٤ - ١٤٨ - ٩٧٧

### مطالع الشروق

(الكتاب: ١٦ شارع جواد حسن - هاتف: ٣٣٤٤١٤ - ٣٣٤٤١٥)

بنوكوت، ص. ب: ٨٠٦٤ - هاتف: ٣١٥٨٥٩ - ٨١٣٣٦٥ - ٨١٣٣١٣



## هَذَا الْكِتَابُ

- موضوع هذا الكتاب هو موضوع الساعة دولياً وقومياً ، شرقاً وغرباً ، وفي الدول المتقدمة والدول النامية .. على حد سواء .
- ورغم تناول الكتاب لموضوع فني في المقام الأول ، فإنه يعرضه بأسلوب واضح مبسّر ومبسط : يصلح للمتخصص في علم الاقتصاد ، كما يصلح ، في الوقت نفسه للمتقصف العام .
- وقد نحقق لهذه الطبعة العربية من الكتاب ، تميز الترجمة وجزالة الأسلوب ودقة المصطلح ووضوح المعنى وسلامة التعبير ، وذلك بفضل القديرين المتميزين : الأستاذ محمد مصطفى غنيم الذي قام مشكوراً بالترجمة ، والدكتور شريف لطفي الذي قام مشكوراً بالمراجعة وتقديم الكتاب .
- ويتضمن الكتاب بحثاً وأمثلة من دول مختلفة ، عن تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية ، وكيف يرفع هذا التحويل من معدل النمو الاقتصادي ومن مستوى الجودة في السلعة أو الخدمة للجمهور ، وكيف يخفف العبء في موازنة الدولة مما يتيح تخفيض عبء الضرائب وعبء التضخم عن المواطنين ، ثم كيف يؤدي إلى زيادة الأرباح القومي والاستثمار ، مما يشجع ملكية الأسهم حتى بين صغار المدخرين والمستثمرين ، الأمر الذي يحقق عدالة اجتماعية أكبر واستقلالاً اقتصادياً أفضل .
- هذا ، وقد آثرنا ترجمة اصطلاح PRIVATIZATION إلى (تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص) بدلاً من (الخصخصة) أو (التخصيصية) المقترحتين وذلك لأن تعبيرنا يعطي معنى أدق وأوضح لما يتضمنه الكتاب ، ولما تعنيه القضية الحيوية المثارة حالياً في مصر والعالم ، وما تهدف إليه .
- فهي تهدف إلى تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص .. إدارة أو إيجاراً أو مشاركة أو بيعاً وشراء .. فيما يتبع الدولة أو تبص به أو تميم عليه ، في قطاعات الأعمال ومحالات الخدمات .. تحقيقاً للتنمية الاقتصادية ، ودعمًا لها ، وتطويعاً لمسارها والله ولي التوفيق .

محمد العامر